

IV. Código Fiscal de la Federación . . . . .	113
1. Procedimiento contencioso . . . . .	119
2. Queja . . . . .	131
3. Aclaración de sentencia . . . . .	132
4. Excitativa de justicia . . . . .	132
5. Recursos . . . . .	133
A. Reclamación . . . . .	133
B. Revisión . . . . .	133
6. Función de control y aplicación de las normas en el pro- cedimiento contencioso . . . . .	136

## IV. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Previo al estudio del tema del juicio de nulidad, conviene señalar que esta institución jurisdiccional de control administrativo tiene su antecedente remoto en el recurso de exceso de poder que instrumenta el Consejo de Estado francés.

El juicio de nulidad constituye ya una verdadero litigio jurisdiccional en el que las partes se sujetan al imperio de un órgano contencioso-administrativo, para establecer la legalidad de un acto de la administración activa o controvertir la actuación de la misma, por lo que nos encontramos ante un proceso administrativo. Existen diversas clases de proceso administrativo. Éstos pueden ser: de conocimiento o de ejecución; los primeros, a su vez, se dividen en: a) declarativos, si se solicita una declaración que reconoce algo existente, por ejemplo la nulidad de un acto administrativo; b) constitutivos, cuando se solicita el nacimiento, modificación o extinción de una relación jurídica concreta, y c) de condena, cuando obligan a una prestación de dar, hacer o no hacer. En los ejecutivos se pide al órgano de jurisdicción una manifestación de voluntad, un hacer, con el propósito de ejecutar un mandato.<sup>89</sup>

Otra clasificación los divide en: A) ordinarios y B) especiales. A los primeros se acude cuando no existe disposición sobre el particular, y son de administración central, de administración local y de entidades locales. Los segundos se subclasifican: 1) por su fundamento jurídico material y 2) por su fundamento jurídico procesal. Los de fundamento jurídico material se diferencian por los sujetos y por su objeto; éstos son de lesividad, aquéllos son los que afectan a la hacienda pública local y de suspensión gubernamental. Los de fundamento jurídico procesal se subdividen en: los que aseguran los efectos de otro proceso, los que facilitan el desarrollo de otro proceso y los que impugnan otro proceso.

89 Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, cit., p. 12.

Estos últimos son: de lesividad, de apelación, de queja, de nulidad, de revisión y de audiencia.<sup>90</sup>

La *ratio iuris* de esta institución consiste en que se considera que la administración pública, al resolver los recursos que contra sus determinaciones interponen los particulares, actúa como mejor conviene a sus intereses, por estimarlos más importantes y desligados del interés del litigante, sin importarle violar el orden jurídico vigente y perjudicar al interesado. Así, se piensa que el recurso administrativo no es el medio apropiado para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos administrativos; en este sentido, se afirma que el juicio contencioso administrativo es el más idóneo para lograr la tutela de los intereses que se controvierten a la administración pública.<sup>91</sup>

La doctrina considera que por contencioso administrativo se puede entender tanto la jurisdicción que se otorga a determinados órganos estatales para conocer de los conflictos que surgen entre la administración pública y los gobernados, como el proceso relacionado con la jurisdicción mencionada, o sea, el que se realiza para dirimir este tipo de controversias. Para Antonio Carrillo Flores el contencioso administrativo es la contienda que nace por el obrar de la administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella.<sup>92</sup>

Al contencioso administrativo se le ha caracterizado de diversas formas: 1) se habla del contencioso administrativo como contienda administrativa, en la que interviene la administración como poder público; 2) se alude al contencioso administrativo como acción administrativa, o sea, el poder de dirigirse a los órganos jurisdiccionales solicitando la modificación del acto administrativo concreto que causa perjuicio al solicitante; 3) se afirma que el contencioso administrativo es una pretensión procesal administrativa, esto es, una declaración de voluntad por la que se pide a los órganos administrativos la reforma de ciertos actos administrativos, y 4) también puede ser conceptualizado como una institución destinada al examen de las pretensiones de contenido administrativo.<sup>93</sup> A nosotros en lo particular nos interesa percibirlo como una pretensión procesal administrativa.

90 Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, cit., p. 121 y ss.

91 Cfr. Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 19.

92 Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares ...*, cit., p. 155.

93 Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, cit., p. 104 y ss.

Así, el contencioso administrativo puede traducirse en juicios de plena jurisdicción y juicios de anulación o ilegitimidad. En nuestro país se afirma que el contencioso administrativo de plena jurisdicción federal o local, se tramita ante el Poder Judicial y el contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad se desarrolla ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local.

Las características del contencioso administrativo de plena jurisdicción son: a) violación del derecho subjetivo o garantía plasmada en la norma fundamental; b) un conjunto de medios para cumplir la sentencia; c) la sentencia tiene efectos *inter partes*, o sea, no tiene efectos generales; d) el órgano de decisión fundamenta las consecuencias de su determinación; e) el proceso va más allá de la simple declaración de nulidad, al grado de imponer una serie de conductas obligatorias para las partes; f) para sustentar la legalidad o ilegalidad del acto se analizan sus caracteres internos y externos, y g) el proceso es de tipo subjetivo, esto es, se traduce en el papel que asumen las partes al concurrir al juicio y la presunta violación al orden jurídico. En cambio, el contencioso administrativo de anulación contiene los siguientes rasgos: a) la violación es a la ley *in genere*; b) el tribunal de anulación carece de medios para hacer cumplir sus sentencias; c) la sentencia es general o sea *erga omnes*; d) el tribunal de anulación no puede dar órdenes a la administración; e) la materia de la impugnación es una resolución o una ejecutoria; f) las causas de nulidad son variantes del principio de legalidad, esto es, son las diversas facetas en las que se puede traducir la garantía de legalidad general; y g) el juicio del tribunal es de carácter objetivo, puesto que nada tienen que ver las características de los litigantes, sólo importa la violación a la ley.

Visto desde esta perspectiva, cuando los órganos del poder público con atribuciones de *iurisdictio* tutelan la conformación de los actos de autoridad aplicando el orden jurídico, se configura un proceso de control de la actividad administrativa, puesto que se dejan sin efectos los actos que no se conforman en su esencia con los postulados que se exigen para su nacimiento pleno a la vida jurídica. Así, se dice que: “Hoy ya el recurso contencioso-administrativo no es un recurso mentado desde la propia administración y en propio interés, sino que es un heterocontrol (valga el término) un control arbitrado por auténticos jueces, un control jurisdiccional pura y simplemente y, por consiguiente, en in-

terés de los demandantes”.<sup>94</sup> En este sentido, la actividad de los tribunales de lo contencioso administrativo cumple con la tarea de preservar en su materialidad el derecho. Estos órganos de la potestad administrativa ejercen la atribución de control de la legalidad a través de un verdadero proceso en el cual se plantea una contienda ante un juez de la materia administrativa, intervienen partes que deducen derechos procesales, se aportan, admiten y se desahogan pruebas y se concluye emitiendo una sentencia que reconoce la legalidad del acto y lo confirma, o que afirma su ilegalidad y lo anula en todo o en parte.

Para Ramón Martínez Lara, la administración pública tiene interés en velar por el cumplimiento de las obligaciones que le han sido encomendadas; sin embargo, los recursos que se promueven en su interior son resueltos como mejor conviene a sus particulares intereses, por considerarlos más importantes y desligados del interés de los promoventes, sin importar que esta actuación implique una violación al orden jurídico vigente y cause perjuicios al administrado. Por esta razón, se ha deslegitimado el recurso administrativo como un medio para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos de administración; así, el juicio contencioso administrativo aparece como el medio más idóneo y eficaz para lograr dicho control.<sup>95</sup> Ante esta voz, podemos reafirmar que el propósito del contencioso administrativo consiste en la tutela de la legalidad administrativa, lo que sustancialmente transforma a este juicio en un medio de control jurídico de la actividad administrativa.

En nuestro país, siguiendo la tradición francesa de separación entre la administración y la jurisdicción, el contencioso administrativo está a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los estados y el Distrito Federal.

Se ha discutido en la doctrina si el tribunal es un órgano de plena jurisdicción o de anulación; para Emilio Margáin Manautou éste es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción, toda vez que no puede ejecutar sus sentencias y ante el incumplimiento de sus decisiones se debe acudir al juicio de jurisdicción plena. No desmerece esta argumentación el hecho de que el tribunal pueda conocer del incumplimiento de sentencias, pues esto se limita a los casos de indebida repetición del acto anulado o al exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias

94 Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las impunidades ...*, cit., p. 21.

95 Cfr. Martínez Lara, Ramón, *op. cit.*, nota 91, p. 19.

(véase artículo 239-D del Código Fiscal de la Federación). Además, el juicio que se ventila ante el tribunal es de ilegitimidad ante la violación de la ley en la resolución emitida.<sup>96</sup>

Sin embargo, discrepando del criterio anterior, el maestro Héctor Fix Zamudio establece dos grandes rubros del contencioso administrativo: de anulación y de plena jurisdicción. El primero “Está integrado por dos tipos de conflictos: los estrictamente fiscales ... y en segundo término, las controversias derivadas de las prestaciones económicas que otorgan instituciones de seguridad social en beneficio de los empleados civiles y militares”. El segundo está limitado:

A ciertos aspectos especialmente patrimoniales (como) ... la reclamación en contra de los actos u omisiones del Estado (es decir, el Gobierno Federal) cuando ocasionen daños y perjuicios en los particulares, por una actividad culposa en la prestación de los servicios públicos ... El segundo sector (corresponde a) las controversias que se derivan de la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas.<sup>97</sup>

Con este criterio coinciden José Luis Vázquez Alfaro y Gonzalo Armenta Calderón.

Por nuestra parte, adhiriéndonos a la opinión de los maestros mencionados, consideramos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en una recta interpretación de sus atribuciones, debe ser considerado un órgano de jurisdicción mixta, parte anulación, parte de plena jurisdicción.

Las causales de anulación que regula el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 238, son:

a) La incompetencia del funcionario que dicte la resolución o tramite el procedimiento de donde emane la resolución impugnada.

<sup>96</sup> Cfr. Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad*, 7a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 1 y ss.

<sup>97</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio del proceso tributario ...*, cit., pp. 1081 a 1085, los paréntesis son míos. En igual sentido, Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, pp. 166 y 167. Y Armenta Calderón, Gonzalo M., “Los tribunales contenciosos administrativos”, *Jornadas Jurídicas Nacionales. El cambio a través del derecho*, México, Porrúa, Federación de Abogados al Servicio del Estado, 1987, p. 485.

b) La omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del quejoso y trascienda el sentido de la resolución impugnada, inclusive la falta de fundamentación.

c) Los vicios en el procedimiento que afecten las defensas del quejoso y que trasciendan el sentido de la resolución.

d) Si los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o la resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejó de aplicar las debidas.

e) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales se conferieron esas facultades.

Como ya se asentó líneas arriba, todas estas causales de nulidad se traducen en la violación de las disposiciones normativas por parte de la autoridad que emitió el acto específico que se impugna; esto es consecuencia directa del principio general de legalidad que establece que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, por lo que, al rebasar la autoridad administrativa su ámbito de atribuciones, *ipso iure* se actualiza el derecho para el afectado en su esfera jurídica de acudir ante los órganos contencioso administrativos y demandar la nulidad de los actos generados en contravención al orden jurídico. Es en este sentido como los tribunales de anulación se convierten en garantes de la legalidad, al privar de efectos jurídicos a los actos de las autoridades emitidos en violación de lo prescrito en las normas administrativas. Para Georges Lutzesco, refiriéndose a la materia civil, la nulidad es la sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa del interés general, o para expresar la protección de un interés privado.<sup>98</sup> Podrá criticarse que la teoría civil no debe aplicarse a la materia administrativa; sin embargo, al constituir los grandes temas del derecho ramas del árbol de la llamada ciencia jurídica, nada impide que se usen para acreditar la existencia de ciertas consecuencias normativas en otras cuestiones jurídicas análogas. Así, cuando los tribunales contencioso administrativos nulifican un acto en beneficio del interés general o particular, realizan funciones de preservación del orden jurídico, con lo cual demostramos que estos tribunales ejercen una función de control en el marco del poder ejecutivo.

<sup>98</sup> Cfr. Lutzesco, Georges, *Teoría y práctica de las nulidades*, 5a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 361.

En este sentido, para Emilio Margáin Manautou el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su ley orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad.<sup>99</sup> Esta autonomía permite que el tribunal pueda ejercitar las funciones de tutela de la legalidad que la norma le encomienda, sujetando a los actos de la autoridad administrativa a un control de carácter jurídico y externo *o ex post facto*.

El Código Fiscal de la Federación se divide en seis títulos; éstos a su vez en diversos capítulos que contienen doscientos sesenta y tres artículos y once transitorios. Cabe destacar el carácter dual de este instrumento jurídico: por un lado regula la materia fiscal, como son los impuestos, las obligaciones y derechos de los contribuyentes, los procedimientos a los que pueden acudir los particulares contra los actos de las autoridades fiscales, los delitos contra la hacienda pública, etcétera. Por otro lado, en materia contenciosa administrativa regula en su título sexto el llamado “procedimiento contencioso administrativo”.

### 1. *Procedimiento contencioso*

Este procedimiento está contenido en los artículos del 197 al 263 del Código Fiscal de la Federación. En este trabajo nos vamos a ocupar fundamentalmente de aquellos preceptos relevantes para acreditar la naturaleza materialmente jurisdiccional de este juicio contencioso y de su carácter de medio de control de la actuación de la autoridad administrativa.

El artículo 197 establece la obligación de sujetar los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a las disposiciones del título sexto, relacionado con el procedimiento contencioso administrativo. También señala que la supletoriedad en este tipo de juicios se surte a favor del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no contravenga al procedimiento contencioso regulado en el propio código. Lo anterior lleva a pensar en una supletoriedad acotada, puesto que, suponiendo que la disposición a suplir contenida en el Código Fiscal de la Federación, sea contradictoria con el contenido del Código Federal de Procedimientos Civiles, no habría su-

<sup>99</sup> Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 96, p. 127. En igual sentido, Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 97, p. 163.

pletoriedad posible, a pesar de las lagunas jurídicas de carácter procesal que contuviera dicha norma. También, en el precepto en estudio se establece el litisconsorcio activo, al obligar a que cuando la resolución impugnada afecte a dos o más personas y éstas promuevan juicio, designen a un representante común. Además, una importante institución en materia de tutela de la legalidad, trascendente para el control de los actos de la autoridad, lo constituye la mención contenida en el párrafo final del precepto en cita, que permite hacer valer conceptos de violación no planteados ante la autoridad administrativa al momento de interponer el “recurso” administrativo.

Por su parte, el artículo 198 señala quiénes tienen el carácter de partes en el juicio contencioso administrativo; así, se establece que pueden concurrir al juicio como partes: a) el demandante; b) los demandados, asignándoles esta calidad a la autoridad que dictó la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad solicite la autoridad administrativa; el titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que emita el acto que se controvierta; c) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan los actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales. También se asienta el carácter de parte de esta dependencia del ejecutivo federal, cuando se trate de controversias en las que se litigue el interés fiscal de la federación, y d) el tercero que tenga una pretensión incompatible con el demandante; en este caso, se debe entender que el tercero es aquella persona que posee un interés contrario al del demandante en el juicio de nulidad. Además, en este precepto se refrenda la necesidad de establecer el litisconsorcio activo cuando dos o más personas litiguen un asunto ante el tribunal; en caso de no señalar representante común en el escrito el juicio, se tendrá por no interpuesto.

Por su parte, el artículo 200 del referido Código prohíbe la gestión de negocios en los juicios contencioso-administrativos; para los particulares establece que su representación deberá ser otorgada en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante notario o ante los secretarios del propio tribunal. En el caso de las autoridades su representación corre a cargo de la unidad administrativa en-

cargada de su defensa jurídica. También, en el precepto que nos ocupa, se faculta a los particulares o sus representantes para autorizar a un licenciado en derecho que en su nombre reciba notificaciones, realice promociones de trámite, rinda pruebas, presente alegatos e interponga recursos. Para los mismos fines las autoridades pueden autorizar delegados.

Los artículos 202 y 203 se ocupan de la improcedencia y el sobreseimiento; el primero se divide en dieciséis fracciones y en cinco el segundo. Entre las causales de improcedencia se encuentran: a) que no se afecten los intereses jurídicos del demandante; b) la incompetencia del tribunal; c) la cosa juzgada; d) el consentimiento del acto a impugnar; en este caso se entiende consentido el acto cuando no se promueve algún medio de defensa legal en el término legal o juicio ante el tribunal dentro del plazo legal; e) la litispendencia; f) cuando existe algún medio de defensa previo y no se agote, con excepción hecha si el medio de defensa es optativo; g) la conexidad, esto es, si las partes que promueven el juicio son las mismas e invocan idénticos agravios, si son diferentes las partes y los agravios invocados, pero el acto es el mismo o se impugnan varias partes del mismo acto; o si se impugnan actos que son antecedente o consecuente de otros (véase artículo 219 del Código Fiscal de la Federación); h) que se encuentre subjúdice en la vía jurisdiccional; i) contra normas de carácter general y abstracto, si no existe acto concreto de aplicación; j) si no se hacen valer conceptos de impugnación; k) cuando no exista el acto reclamado; l) los que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior; m) en los demás casos en los que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal o de las leyes fiscales especiales; n) los actos dictados en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, y ñ) que se trate de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios, cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades mexicanas. Importante mención se realiza en este precepto al señalar que la procedencia del juicio será examinada de oficio.

El sobreseimiento procede en los siguientes casos: por desistimiento del demandante; cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia; en caso de muerte del demandante, si la pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia al procedimiento; si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado;

y en los casos en los que hay impedimento legal para emitir resolución en cuanto al fondo. También, para no limitar a la autoridad, se hace mención que el sobreseimiento podrá ser total o parcial.

Los artículos 204, 205 y 206 se ocupan de los impedimentos, las excusas y del procedimiento para su calificación, en términos generales coinciden con los que la doctrina y la ciencia del derecho procesal establecen para estas figuras jurídicas.

En el artículo 207 se señala el término para interponer la demanda de nulidad, que es dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución combatida. También regula diversas hipótesis para la presentación de la instancia de nulidad por correo; en el caso de actos favorables a los particulares las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en la que se haya emitido la resolución; Además, en este precepto se regulan los supuesto de la muerte y la incapacidad durante el juicio de nulidad.

Según el artículo 208 los requisitos que debe contener la demanda de nulidad son: a) nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente; b) resolución que se impugna; c) autoridad o autoridades demandadas o nombre y domicilio del demandado cuando el juicio lo promuevan las autoridades; d) los hechos que motivan la demanda; e) las pruebas que se ofrezcan, para el supuesto de las pruebas pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deben versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos; f) los conceptos de impugnación; g) el nombre y domicilio del tercero interesado, y h) lo que se pida, señalando si es una sentencia de condena, las cantidades o acto cuyo cumplimiento se demanda.

Si se omiten los datos que contienen los incisos *a*, *b* y *f* se desechará la demanda por improcedente; cuando falten los datos señalados en los incisos *c*, *d*, *e*, *g* y *h* se prevendrá al promovente para que en plazo de cinco días subsane la omisión, con el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas. Según la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2000, cuando falte el domicilio del promovente o se desconozca el de un tercero, las notificaciones se efectuarán por lista.

Como se advierte, el carácter técnico del juicio de nulidad lo hace un medio de control de la legalidad de los actos de la administración pública activa; en este contexto, no es extraño, por injusto que parezca, que la omisión relacionada con los conceptos de impugnación por parte del promovente del juicio provoque su desechamiento, puesto que al omitir este requisito se considera que no existe agravio alguno. Más desproporcionada parece ser la mención de desechamiento por la omisión de los requisitos de los puntos *a* y *b*, puesto que podría darse el caso de que una demanda estuviera firmada, aunque no constara el nombre del promovente; sin embargo, la sola firma implica en sí misma una manifestación de voluntad, el nombre del promovente podría obtenerse por otros medios; por último, la omisión del requisito de nombrar la resolución que se impugna, si es clara la intención del demandante, lo que podría acreditarse de los documentos que adjunte a su demanda, se subsanaría con una simple aclaración. Lo anterior permitiría que el juicio de nulidad redujese sus complicaciones y surtiera efectivamente a su propósito de preservar el estado de derecho.

La referida reforma del 31 de diciembre de 2000 adicionó el artículo 208-Bis, en el que se regulan los requisitos para solicitar la suspensión y su trámite. Los requisitos son: pedir la suspensión en el escrito de demanda o por “escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia” ante la sala de conocimiento y que se garantice el interés fiscal o, tratándose de contribuciones, se realice depósito ante la Tesorería de la Federación. En este último caso, con buen espíritu de justicia distributiva se establece que cuando se trate del cobro de sumas que excedan las posibilidades del actor, a juicio del magistrado instructor, no se exigirá el depósito. También, con deficiente técnica jurídica, se regula que en “el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución”. Jurídicamente la suspensión del acto impugnado trae aparejada la suspensión de su ejecución, atendiendo al principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Tal vez esta mención se relacione con la insana práctica de la Tesorería de la Federación y las autoridades hacendarias que en ocasiones deciden ejecutar actos administrativos aun encontrándose en trámite juicios de nulidad. En este precepto se dice que contra el auto que decreta o niegue la suspensión no procede recurso alguno. Lo anterior atenta contra el principio de revisión de los actos

de autoridad; en este sentido, el promovente afectado por una determinación de esta naturaleza, al tratarse de un acto definitivo, puede acudir al juicio de amparo. Otro aspecto interesante es la excesiva discrecionalidad que se deja en manos de la sala de conocimiento, pues se le faculta, en la fracción V de este precepto, a denegar la suspensión cuando se ocasionen perjuicios al interés general; y la contenida en el segundo párrafo de la fracción VII, relacionado con la apreciación de las condiciones económicas del actor para autorizarlo a no presentar el depósito que garantice las obligaciones fiscales a su cargo. Además, según el párrafo final de esta norma, mientras no se dicte sentencia la sala podrá revocar o modificar el auto que haya decretado o negado la suspensión “cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique”. Todo lo anterior hace manifiesta la discrecionalidad que permite esta norma.

Otro desfase jurídico del precepto en estudio se encuentra en el procedimiento para otorgar la suspensión. Como lo previene la fracción IV se debe emitir una sentencia interlocutoria para decretar o negar la suspensión definitiva, por lo que el auto a que alude la fracción III no tiene el carácter de definitivo. En este tenor, carece de sentido establecer que en contra de la emisión del auto no procede recurso alguno.

Por otra parte, en los términos del artículo 209 con la demanda se deben adjuntar una serie de documentos que son: 1) copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes; 2) el documento con el que se acredite la personalidad o en el que conste que fue reconocida por la autoridad demandada o acreditarla por medio del registro correspondiente; 3) el documento en el que conste el acto impugnado o la instancia no resuelta por la autoridad; 4) constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando se alegue bajo protesta de decir verdad que no se recibió o se haya notificado por correo; 5) el cuestionario que deberá desahogar el perito; 6) el interrogatorio para los testigos y 7) las pruebas documentales que se ofrezcan. En el supuesto de que se omitan los documentos marcados con los números del 1 al 4, se prevendrá al ocurso para que los presente en un lapso de cinco días; si no los presenta dentro del plazo, se tendrá por no presentada la demanda; cuando se trate de los documentos señalados en los puntos 5, 6 y 7, las pruebas se tendrán por no ofrecidas. Es importante hacer notar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en su jurisprudencia que las causales de desechamiento que regula el artículo 209, en

sus fracciones I, II, III y IV, son inconstitucionales.<sup>100</sup> Con lo que se hace evidente la vulneración de garantías, lo que refrenda lo dicho en su oportunidad para el artículo 208.

En el supuesto de que se alegue que el acto administrativo impugnado no fue notificado o lo fue ilegalmente, el artículo 209-Bis señala una serie de reglas: si el demandante afirma conocer el acto, la impugnación de la notificación se hará valer en la demanda; si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo hará saber en su demanda. Si el tribunal sostiene que no hubo notificación o fue ilegal, considerará notificado al demandante a partir de la fecha en que la autoridad lo dé a conocer en el juicio de nulidad, dejará sin efectos todo lo actuado con base en la notificación tildada y estudiará la impugnación que se hubiere formulado en contra del acto respectivo. Si el tribunal considera que la notificación fue debidamente practicada, sobreseerá el juicio si existe extemporaneidad.

El artículo 210 establece los supuestos para la ampliación de la demanda de nulidad, dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes al acuerdo que admita la contestación de la misma, en los casos siguientes: a) cuando se impugne una negativa ficta; b) contra el acto principal de uno accesorio impugnado que se dé a conocer en la contestación; c) en los casos previstos en el artículo 209-Bis (en el supuesto de que se alegue no conocer el acto que se pretenda impugnar, y la autoridad acompañe a su contestación la constancia de emisión y su notificación); y d) cuando se introduzcan cuestiones que no vulneren el artículo 215 (esto es, que no cambien los fundamentos de derecho del acto impugnado), genéricamente la ampliación debe tratarse como una demanda de nulidad puesto que, *mutatis mutandis*, está sujeta a los mismos requisitos que la instancia inicial.

En el precepto 211 se regula la intervención del tercero en el juicio de nulidad; ahí se establece que podrá apersonarse al juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se le corra traslado de la demanda; el escrito con el que comparezca debe contener los requisitos señalados para la demanda o de la contestación; además, debe justificar su derecho para intervenir en el asunto.

Una vez admitida la demanda, como lo previene el artículo 212, se correrá traslado de ella a la parte demandada para que la conteste dentro

100 Véase Tesis de Jurisprudencia número 13/1995 (9a.) del 3 de agosto de 1995. Consulte también: Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 96, p. 171.

de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta sus efectos el emplazamiento. También en este precepto se establece que el término para contestar la ampliación de la demanda es de veinte días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. La consecuencia de no contestar la demanda o que ésta no se refiera a todos los hechos imputados, es que se tendrán por ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado. También se regula la notificación oficiosa de la demanda a la autoridad que, a pesar de no haber sido señalada como demandada por el actor, deba ser parte en el juicio.

Con la ampliación de la contestación de la demanda se debe expresar: los incidentes de previo y especial pronunciamiento; es pertinente asentar que, como lo previene el artículo 217, dichos incidentes son: la incompetencia territorial, la acumulación, la nulidad de notificaciones y la interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia; las cuestiones de fondo que se relacionen con la *litis* planteada; referirse concretamente a cada uno de los hechos afirmándolos o negándolos o exponiendo cómo ocurrieron; los argumentos que sustenten la ineficacia de los conceptos de impugnación, y las pruebas que se ofrezcan. Si el precepto se refiere a la ampliación de la demanda, es evidente que lo prescrito es aplicable también a la contestación de la demanda, puesto que sería absurdo que en la ampliación de la demanda se pudieran hacer valer, por ejemplo, los incidentes de previo y especial pronunciamiento y no se pudiera realizar esta conducta en la contestación de la demanda. Ésta es la interpretación que debe darse al contenido del artículo 213 que se comenta.

A la contestación se le deben adjuntar: copias de traslado; el documento con el que se acredite la personalidad; los cuestionarios para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, en su caso, la ampliación de los mismos, y las pruebas que se ofrezcan. Este precepto se aplica también al supuesto de la ampliación de la demanda. Cabe precisar que lo dispuesto en los tres últimos párrafos del artículo 209, relacionados con la exhibición de los documentos y las causales de desechamiento, pueden aplicarse a la contestación.

Los artículos del 218 al 229 regulan la tramitación de los incidentes en el juicio de nulidad. Como ya se precisó estos incidentes son: 1) la incompetencia, para cuyo desahogo se establece tanto la inhibitoria como la declinatoria; 2) la acumulación de autos cuando exista identi-

dad de partes y de agravios, cuando el acto impugnado sea el mismo o se impugne varias partes de un mismo acto, o cuando el acto impugnado sea antecedente o consecuencia de los otros. Un aspecto interesante relacionado con la acumulación es el que se regula en el párrafo tercero del artículo 222, que establece que: *Cuando no pueda acreditarse la acumulación porque en alguno de los juicios hubiese cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite. La suspensión subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio.* Una conducta de esta naturaleza, si bien puede tener ventajas evidentes para la parte que la promueve, puede también causar perjuicio a la contraparte al obligar a que se detenga el procedimiento en su fase terminal, mientras que no se resuelva el juicio correspondiente. 3) La nulidad de notificaciones, que se deberá tramitar por escrito dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se tenga conocimiento del hecho, aportando las pruebas respectivas; si se admite se correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga y después se emitirá resolución. Decretada la nulidad se repondrá la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Aquí es prudente señalar que las cuestiones relacionadas con las notificaciones y el cómputo de los términos se regulan en los artículos del 251 al 258. 4) La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, que debe durar como máximo un año, será dictada por el magistrado instructor cuando tenga conocimiento de alguna de las causas señaladas; transcurrido el plazo, comparezca o no el representante legal o el tutor, se reanudará el juicio. 5) La recusación que será calificada por el presidente del tribunal. 6) El incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía o reinicie la ejecución, y 7) incidente de falsedad de documento. Cuando se tramiten los incidentes de incompetencia, acumulación, nulidad, interrupción o recusación se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte resolución.

Es importante destacar que únicamente pretendemos establecer de manera razonada las similitudes que existen entre el procedimiento contencioso y el jurisdiccional, y de ninguna manera pretendemos agotar el tema del contencioso administrativo, por lo que en materia de prueba sólo nos ocuparemos de lo que consideremos importante. En los juicios

de nulidad se admiten toda clase de pruebas excepto la confesional de la autoridad, mediante la absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que estos últimos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, tal como se previene en el artículo 230.

En la materia probatoria en el juicio de nulidad los artículos del 230 al 234 regulan, el primero, la prueba pericial; el siguiente la prueba testimonial; el otro se relaciona con la obligación a cargo de las autoridades de otorgar, previo pago de derechos, los documentos que obren en sus archivos que les soliciten los demandantes para sustentar su acción de nulidad; el precepto final se refiere a la valoración de las pruebas.

En el artículo 235 se señala que diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y si no existe cuestión pendiente de desahogar, se notificará por lista a las partes para que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. Al vencer el plazo, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

En el artículo 236 se preceptúa que la sentencia se emitirá por unanimidad o por mayoría de votos, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en el que se cierre la instrucción en el juicio; para este efecto el magistrado semanero debe formular un proyecto dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción. Cuando se advierta una causal de sobreseimiento es factible emitir resolución en ese sentido aun cuando no se haya cerrado la instrucción. En esta etapa se pueden emitir votos particulares o engrosar el fallo con los criterios de la mayoría.

Además, en el precepto siguiente, artículo 237, con la reforma de 31 de diciembre de 2000 se agregó que las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán *sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada*. En alguna medida esta reforma implica un retroceso, puesto que la norma en estudio antes de la reforma obligaba al órgano de jurisdicción administrativa a examinar *todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado*. En este mismo precepto se alude a una serie de requisitos que deben contener las sentencias, entre ellos: el mencionado de que se fundarán en derecho, lo que implica ajustarse al dogma de estricta legalidad y examinan la pretensión del actor que se deduzca de su demanda en relación con la resolución impugnada, y concede a la autoridad la facultad de in-

vocar hechos notorios. El artículo 237 puede llevar a una contradicción, puesto que, en el párrafo siguiente de esta norma se establece que:

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

Esto debe correlacionarse con lo prescrito en el artículo 238, fracciones II y III, en atención a que, ante la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y vicios de procedimiento, se da a la autoridad administrativa la posibilidad de emitir un nuevo acto, toda vez que en la parte final del artículo 239 señala que:

*Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.*

De lo anterior se infiere que es factible desobedecer el contenido de lo regulado en el artículo 237, ya que basta que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa alegue en sus resoluciones que se omitieron las formalidades legales o se incurrió en violaciones al procedimiento, para que *ipso iure* decreten la nulidad para efectos y se abstengan de analizar los demás conceptos de impugnación. Cuando el demandante controvierte cuestiones de forma legal o vicios del procedimiento, esta situación carece de importancia; sin embargo, cuando paralelamente a estas causales de anulación se agregan argumentos que trascienden el fondo de la determinación de autoridad, se deja al promovedor de la instancia en indefensión jurídica; además, se permite a la autoridad perfeccionar su acto, con lo que se le concede una indebida ventaja procesal que rompe con el principio de igualdad entre las partes.

También, en el artículo 237 se establece que las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren

violados y examinar en conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los razonamientos de las partes, para resolver la cuestión planteada. Esta conducta no implica suplencia de la queja, puesto que ésta la prohíbe expresamente el precepto en estudio al señalar que: *No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda*; lo que nos lleva a considerar que la mención de esta norma es única y exclusivamente la aplicación del principio de derecho *narra nihi factum, dabo tibi ius* o el de *curia novit iura*.

Otro aspecto importante de la reforma al precepto mencionado, consiste en que se obliga al órgano de jurisdicción administrativa a constatar previamente el derecho que tiene el particular y la ilegalidad de la resolución combatida, en el supuesto de que condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad. Con esto se avanza al establecimiento del contencioso administrativo de plena jurisdicción.

De las causales de nulidad ya hablamos en la introducción del presente capítulo. Cabe señalar que la reforma del 31 de diciembre de 2000 agregó una fracción IV al artículo 239, en la que se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá: *Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada*. El contenido de este precepto refrenda nuestro comentario en el sentido de que se avanza hacia un contencioso administrativo de plena jurisdicción. Una cuestión interesante derivada de este tema es la que relaciona el párrafo penúltimo del artículo 239, al establecer que el órgano contencioso administrativo podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad y la falta absoluta de motivación y fundamentación del acto, por ser cuestiones de orden público, lo que implica cierto grado de suplencia en el supuesto de que no hayan sido señaladas por el actor en su demanda. Esto nos lleva a advertir la siguiente contradicción: la preservación del orden jurídico también es de orden público, pues éste es el mínimo de garantías que nos otorga la vida en sociedad para llevar una convivencia civilizada. En este contexto, ¿por qué ante omisiones de las formalidades legales o vicios del procedimiento se debe permitir a la autoridad subsanar el acto? Si en última instancia la nulidad por incompetencia de la autoridad y por falta absoluta de motivación y fundamentación del acto, tienen como propósito la protección del gobernado, ¿no

debería, en este sentido, considerarse a las formalidades legales o vicios de procedimiento, como otras causales para suplir la deficiencia?

En el artículo 239 se regulan los efectos de las sentencias; se afirma que éstas podrán: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, con excepción hecha del supuesto de facultades discrecionales y declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. Si la autoridad debe verificar alguna conducta, ésta debe realizarse en un plazo de cuatro meses.

El artículo 239-A regula la facultad de atracción del pleno o de las secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios con características especiales, esto es, si el valor del negocio excede en mil quinientas veces el salario mínimo o cuando en una resolución se deba establecer por primera vez la interpretación de una ley o fijar el alcance de los elementos de una contribución hasta formar jurisprudencia. La petición para ejercer la facultad de atracción deberán realizarla las salas regionales hasta antes del cierre de instrucción.

## 2. *Queja*

Es una instancia que se interpone ante la sala que emitió la sentencia, por una sola vez, como lo señala el artículo 239-B, en los siguientes casos: contra la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en defecto o en exceso; cuando la resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia; cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia después de transcurridos los cuatro meses que señala el artículo 239, y si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión del acto impugnado. La queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surta sus efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca; si se trata de la omisión a dar cumplimiento a la sentencia, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, siempre y cuando no haya prescrito el derecho del quejoso o cuando se trate de la negativa a suspender el acto impugnado. En el escrito se expresarán los motivos de la queja; el magistrado pedirá un informe a la autoridad señalada como responsable, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días; ven-

cido el plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la sala o sección que corresponda, la cual resolverá dentro de los cinco días. La determinación puede anular la resolución repetida, en su caso aplicar multa a la autoridad que incurrió en el acto y ordenarle que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. A quien promueva una queja notoriamente improcedente se le impondrá una multa.

### 3. *Aclaración de sentencia*

Se regula en el artículo 239-C a favor de la parte que estime contradictoria y oscura una sentencia del tribunal, una acción jurídica para promover, por una sola vez, la aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la referida resolución. El escrito se debe presentar ante la sala o sección que dictó la sentencia y deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. El órgano contencioso administrativo deberá resolver dentro de los cinco días siguientes, sin variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno.

### 4. *Excitativa de justicia*

Se podrá presentar ante el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en el código, esto es, cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción en los términos del artículo 236. Esta figura jurídica está contenida en los artículos 240 y 241. Recibida la excitativa el presidente del tribunal solicitará un informe al magistrado responsable que corresponda, quien debe rendirlo en un plazo de cinco días. Con la excitativa de justicia y el informe, el presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa otorgará un término que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si no cumple será sustituido. Si la excitativa se promueve por no haber dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto, el informe se pedirá al presidente de la sala o sección respectiva, para que lo rinda en un plazo de tres días; en el caso de que se considere fundada la excitativa de justicia se concederá un plazo de diez días para que la sala o sección dicte sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección. Cuando un ma-

gistrado haya sido sustituido en dos ocasiones conforme a este precepto se podrá hacer del conocimiento del presidente de la República.

Como se advierte, la queja, la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia no constituyen en sí mismos recursos o medios de impugnación; únicamente son medios de resolución de problemas derivados, en el caso de la queja, de la repetición indebida del acto nulificado; en el supuesto de la aclaración de sentencia, de la obscuridad del contenido de la misma, y para evitar que interpretaciones letristas hagan de la sentencia un instrumento nulo; por último, en el supuesto de la excitativa de justicia, es una herramienta que coadyuva a una expedita justicia, al prevenir retrasos indebidos en la solución de los negocios jurídicos que se ventilan en las salas o en las secciones correspondientes, ante la apatía o negligencia de los magistrados.

## 5. Recursos

### A. Reclamación

El recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que: admita la demanda; deseche o tenga por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio; o las que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la sala o sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de que se trate, como se regula en el artículo 242.

Interpuesto el recurso se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga, y sin más trámite se dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. Se prohíbe la excusa del magistrado que haya emitido la resolución. Si la reclamación se interpone contra el acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, y si hay desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte. Lo anterior en los términos de los artículos 243 y 244.

### B. Revisión

Como lo establece el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen el

sobreseimiento y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad encargada de su defensa jurídica, interponiendo recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente en la sede de la sala regional respectiva. Este recurso es la contraparte del juicio de amparo directo que se otorga al particular en la Ley de Amparo para tutelar las garantías individuales. Este recurso se interpone por escrito dentro de los quince días siguientes al día en que surta sus efectos la notificación de la sentencia o del sobreseimiento o su negativa, en los siguientes supuestos:

a) Negocios cuya cuantía exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general vigente diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

b) Que sea de importancia o trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada antes o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esta circunstancia.

c) Resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, en los siguientes casos: 1) interpretación de leyes o reglamentos; 2) determinación de los elementos esenciales de las contribuciones; 3) competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado resolución o haya tramitado el procedimiento de que se deriva o ejercitado las facultades de comprobación; 4) violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo; 5) violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, y 6) las que afecten el interés fiscal de la Federación.

d) Resoluciones dictadas en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

e) Resoluciones en materia de aportaciones a la seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de los sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas.

f) En los casos de la atracción a que se refiere el artículo 239-A.

g) Cuando lo interponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los juicios que versen sobre resoluciones emitidas por las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales.

Si el particular interpone el amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada en revisión, el tribunal colegiado de cir-

cuito resolverá ambos en la misma sesión, como se regula en el artículo 249.

Aunado a esto, en los artículos del 259 al 263 se permite al tribunal crear jurisprudencia cuando el pleno de la sala superior apruebe tres precedentes en el mismo sentido no interrumpidos por uno en contrario; en el caso de las secciones de la sala superior, sus precedentes serán jurisprudencia siempre que se aprueben cinco en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario. Los precedentes se forman atendiendo a las tesis sustentadas en las sentencias o en las resoluciones de contradicción de sentencias, aprobadas por el pleno por lo menos por ocho magistrados de la sala superior, y una vez publicados en la *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* constituirán precedente. También serán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las secciones de la sala superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro magistrados integrantes de la sección de que se trate y sean publicadas en la *Revista del Tribunal*.

El juicio de nulidad es un procedimiento administrativo que se inicia previa excitación del órgano de jurisdicción; en él intervienen partes, actor y demandado, con una litis concreta: la pretensión de parte del demandante de nulificar el acto administrativo o una determinación de autoridad contenida en una resolución, y la de la autoridad de sostener su legalidad; existe una fase de ofrecimiento y desahogo de pruebas; hay una etapa de alegatos; el órgano de jurisdicción administrativa realiza actos específicos tendentes a aplicar el derecho en el caso concreto y medios de impugnación. Además, participa de las características que la doctrina ha señalado para considerar a un proceso como jurisdiccional, atendiendo a su materialidad. Así, en las palabras del maestro Jesús González Pérez, el proceso administrativo se desarrolla ante los órganos de una jurisdicción especial: la llamada jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que define al proceso administrativo como la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de derecho administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso-administrativa.<sup>101</sup> Así, es claro que el proceso contencioso administrativo es un acto materialmente jurisdiccional que realiza un órgano que se encuentra encuadrado en el ámbito de actuación del poder ejecutivo, pero que cuenta con autonomía funcional.

101 Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, cit., pp. 116 y 117.

## 6. *Función de control y aplicación de las normas en el procedimiento contencioso*

Como ya delineamos, la función de nulidad que realizan los tribunales de lo contencioso-administrativo —como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en nuestro país— constituye una forma materialmente jurisdiccional de controlar los actos de la autoridad administrativa. Así, para la magistrada presidente, María Guadalupe Aguirre, los casos más frecuentes que resuelve el tribunal se refieren a:

El porcentaje más alto es nulidad (contra resoluciones de dependencia del Gobierno). Una buena parte se concede para efecto de que se corrija el error, y otras son de manera lisa y llana, porque no había afectación al erario, o no tenía razón la autoridad, o su interpretación de la ley no es la correcta.<sup>102</sup>

Al hablar de control jurídico se debe precisar que se alude a la actuación de las autoridades en el campo de sus atribuciones legales.

Sin embargo, no debe extrañar que se confunda el aspecto toral del control, al grado de considerar que la materia del control no es la conducta de los órganos del poder público, sino que, por el contrario, lo controlable es la actuación de los demandantes o peticionarios de la nulidad de un determinado acto de autoridad que les causa agravio. Así tenemos a los órganos contencioso administrativos tutelando los intereses del poder ejecutivo, que en lugar de preservar el estado de derecho lo vulneran, pues:

Un aspecto central de la idea ‘Estado de Derecho’ consiste precisamente en postular el sometimiento de las autoridades al Derecho, el control que el Derecho ejerce sobre quienes detentan el poder público. Esto último puede lograrse en dos formas distintas: a) haciendo que unos órganos o instituciones jurídicas controlen a otros ...; b) permitiendo (o promoviendo) que las instituciones sociales controlen la actuación de los órganos jurídicos.<sup>103</sup>

102 Aguirre, María Guadalupe, entrevista titulada “Faltan parámetros para castigar abusos”, por Marcela Ojeda y Víctor Fuentes. *Reforma*, jueves 13 de abril de 2000, año 7, número 2314, sección “A”, p. 16A.

103 Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, *cit.*, p. 65.

De lo expuesto se hace evidente que los órganos de jurisdicción administrativa deben entender que la *ratio iuris* de su actividad es el control.

En este sentido, los tribunales de jurisdicción administrativa deben estar atentos a su inconmensurable labor jurídica, que se surte en la preservación del orden normativo, y que indirectamente realiza el interés social, nulificando los actos de autoridad administrativa que se aparten de la legalidad, sujetando de esta manera al poder público al imperio de la ley. Así, para Emilio Margáin Manautou, el principio de legalidad consiste en el respeto del acto que se emite en la ley u ordenamiento en que se apoya; rechazo a la arbitrariedad; al abuso del poder; a la actuación caprichosa de la autoridad misma. Y advierte que, generalmente, la violación al principio de legalidad la encontramos en el acto de aplicación de la ley por la autoridad administrativa.<sup>104</sup> En este sentido cabe señalar la enorme trascendencia del control administrativo encarnado en la actividad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la importancia de la aplicación del derecho en esta rama del derecho público.

Sin embargo, estos órganos jurisdiccionales enfrentan problemas comunes a todo tipo de tribunales. Uno de ellos es el rezago en el trámite y resolución de los asuntos, ya que este tribunal resuelve cincuenta mil asuntos al año, con únicamente 101 magistrados en todo el país, por lo que cada magistrado debe resolver en promedio 495 asuntos anuales, lo que es una carga de trabajo excesiva.<sup>105</sup>

Además, el tiempo que tardan en resolver un asunto limita la confianza de la ciudadanía en este Tribunal, lo que rompe con el principio de justicia expedita; y si bien la resolución de problemas jurídicos no puede quedar sujeta a criterios de productividad, por la complejidad que cada caso concreto plantea, se puede buscar el punto de equilibrio que permita otorgar una justicia administrativa rápida y de calidad jurídica.

También, tratándose de la ejecución de las sentencias que emita el tribunal, se advierte que los medios de defensa con los que cuenta el particular dentro de la esfera de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa son limitados, lo que genera problemas para los demandantes en el juicio de nulidad. Así, para Emilio Margáin Manautou,

104 Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, 2a., México, Porrúa, 1997, p. 50.

105 *Reforma, idem.*

si la autoridad responsable no da cumplimiento a la sentencia, hay que acudir al juicio de amparo a fin de lograr que la autoridad judicial federal obligue al funcionario responsable a que cumpla con ella; si da cumplimiento, pero repitiendo el mismo acto, la sanción no es una garantía de que se procederá a cumplir, y si hay exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia no hay sanción, ni la sala requerirá al superior jerárquico para que ordene al inferior a dar exacto cumplimiento de la sentencia, por lo que si la autoridad responsable repite su acto violando la sentencia, ya no puede acudirse de nuevo ante la sala que instruyó el juicio. Habrá que iniciar un nuevo juicio de nulidad.<sup>106</sup>

Esta situación no es privativa de nuestro país. Eduardo García de Enterría refiere que:

Hoy el problema del contencioso administrativo no es sólo el retraso en las decisiones de los recursos, sino la insuficiencia misma de sus decisiones, aun siendo temporáneas. Lo que hay que poner en cuestión, en Francia y en otros sitios que nos son más familiares, son las bases mismas de la técnica del *excés de pouvoir*, y en concreto los viejos dogmas ..., de la decisión ejecutoria como 'apertura' necesaria y única del contencioso, la inexistencia de contrapesos efectivos frente a los abusos, cada día más ordinarios, de ese formidable privilegio de la decisión previa y, en fin, la técnica misma del 'proceso al acto', que hace puramente declarativas las sentencias estimatorias; que no contempla la posibilidad de extraer de la anulación declarada las consecuencias que interesan al recurrente que ha ganado el proceso; que excluye las *injoctions* (sic) u órdenes de hacer dirigidas a la Administración para rectificar la situación ilegal constatada, y más aún la posibilidad de sustituir por comisarios judiciales o por el propio juez la inactividad deliberada de la entidad vencida; que hace en consecuencia, virtualmente facultativo el cumplimiento de las sentencias por las Administraciones perdedoras y que ni siquiera impide eficazmente la repetición indefinida a arbitrio de la Administración de los litigios ya decididos con la 'fuerza de la cosa juzgada' por la sola vía de volver a dictar un acto análogo al anulado, lo que obligará a un nuevo recurso.<sup>107</sup>

Cuestión interesante es el manejo de los recursos humanos, materiales y económicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: si bien es un órgano autónomo del poder ejecutivo, en la práctica

106 Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo*, cit., p. 321.

107 García de Enterría, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1992, p. 84.

una gran cantidad de sus recursos humanos provienen de las dependencias y entidades de la administración pública federal, quienes al realizar sus labores tienden a repetir los vicios que pululan al interior de la misma. En este sentido, un buen programa de capacitación, pautas de eficiencia, productividad y concientización de los recursos humanos permitirían a este órgano jurisdiccional enfrentar con mejores perspectivas el futuro. En materia de recursos materiales se le debe dotar de la infraestructura necesaria para un mejor desarrollo de sus atribuciones, incluidos, por supuesto, los medios informáticos; por lo que hace a los recursos financieros, por un lado, se debe incrementar el presupuesto, que para el año de 1999 fue de 629 millones 116 mil pesos anuales; por el otro, se le debe permitir diversificar sus fuentes de financiamiento para que, sin atentar en contra de la gratuidad de la impartición de justicia, este órgano se pueda allegar de recursos propios que complementen el financiamiento público.

Una situación que también se relaciona con los recursos humanos del tribunal es la relativa con su independencia. El hecho de que sean integrantes de la administración pública federal los que ingresen a las filas de los magistrados en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mina su independencia, puesto que se sienten ligados, salvo contadas excepciones, con el poder ejecutivo.

Otro problema se relaciona con la aplicación de las normas en el ámbito administrativo, lo que nos lleva a la teoría general del derecho y de su mano a la ciencia jurídica. El derecho administrativo se nutre de los diversos conceptos que uniforman a la ciencia jurídica en general; baste ver los conceptos de acto, personalidad, norma, prescripción, caducidad, proceso, procedimiento, derecho, obligación, etcétera, para dar cuenta de lo anterior. Emilio Margáin Manautou propone para el derecho administrativo una interpretación estricta, igual a la que se aplica en materia tributaria, y considera sujetos a dicha interpretación literal los conceptos de sujetos, objeto, casos de excepción, requisitos u obligaciones e infracciones y sanciones administrativas.<sup>108</sup> Sin embargo, este tema todavía no se agota, por lo que se pueden intentar vías novedosas de solución al problema planteado.

En este contexto, para el procesalista español Jesús González Pérez: “La tarea del jurista consiste en determinar la norma jurídica aplicable.

108 *Cfr. Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano, cit.*, p. 102.

El problema de la aplicación del derecho en general consiste en la determinación de la norma con arreglo a la cual debe resolverse la cuestión planteada”.<sup>109</sup> De este problema no está exenta la materia contencioso-administrativa; no es extraño encontrar en los expedientes respectivos verdaderas aberraciones jurídicas que contradicen al derecho. La tarea de aplicar la norma es para juristas comprometidos con el derecho y deseosos de hacer justicia en el caso concreto.

Los problemas aquí planteados no pretenden ser un muestrario completo de las situaciones concretas que aquejan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, atacando esta pequeña muestra imaginativamente se pueden dar pasos significativos para contar con un tribunal de justicia administrativa de excelencia entre las instituciones jurídicas del país.

109 *Derecho procesal administrativo, cit.*, p. 102.