



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho
Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo
acuerdo número 974181 de fecha 15 de julio de 1997.

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho Fiscal

Presenta

Jonatan Ricardo Hernández Santiago

Tema del Trabajo:

“Visita domiciliaria, su reposición en cumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es violatoria de los derechos fundamentales del contribuyente.”

Director de Tesis

***Nombre del director**

Ciudad de México, 2022.

Índice

Introducción.....	3
Capítulo I. Análisis de la sentencia.....	7
Capítulo II. Principios Constitucionales	18
2.1 Derecho de Legalidad.	18
2.2 Derecho de Seguridad Jurídica.....	21
2.3 derecho de inviolabilidad del domicilio.	22
2.4 Derecho de Igualdad procesal	25
2.5 Derecho de Tutela Judicial efectiva.	27
Capítulo III. El acto administrativo	32
3.1 El concepto del acto administrativo.....	33
3.2 Clasificación del acto administrativo	35
3.3. Elementos de los actos administrativos	38
3.4. Características de los actos administrativos	43
3.5 La nulidad del acto administrativo	44
Capítulo IV. La justicia Administrativa.	56
4.1. El concepto de Justicia Administrativa.	56
4.2. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	58
4.3. Las Sentencias emitidas por los Tribunales Federales de Justicia Administrativa	66
Conclusiones.....	78
Bibliografía	87

Introducción

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el criterio jurisprudencial 1a./J. 113/2022 (11a.), cuyo rubro señala, *“CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA REPOSICIÓN DE LA VISITA EN EL DOMICILIO DE LA CONTRIBUYENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES, CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO FISCAL POR VICIOS FORMALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO”*¹.

Con este criterio, el alto Tribunal confirma la postura que ha sostenido respecto del cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en las que se hubiere declarado la nulidad de la visita domiciliaria por vicios formales ocurridos durante el procedimiento fiscalizador, pues para estos casos ha señalado que debe declararse la nulidad de la resolución impugnada para efecto de que la autoridad demandada reponga la visita domiciliaria a partir de la violación cometida subsanando las irregularidades detectadas y emita una nueva resolución.

El máximo Tribunal Constitucional ha señalado que la oportunidad que se da a las autoridades fiscales de reponer la visita domiciliaria subsanando los vicios cometidos, no causa incertidumbre jurídica a los contribuyentes ya que la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla dos clases de nulidad; la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un procedimiento administrativo en el cual la autoridad fiscal cometió un vicio formal durante el procedimiento; por lo tanto, si la propia Ley establece los supuestos en que se podrá reponer la visita domiciliaria es claro que no se afecta el derecho de seguridad jurídica, toda vez que los contribuyentes conocen perfectamente los supuestos en que podrá reponerse la visita domiciliaria y las bases a las que deberá sujetarse la autoridad fiscal, para llevar a cabo dicha reposición.

Además la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de visitas domiciliarias debe permitirse a la autoridad fiscal reponer la visita domiciliaria subsanando las irregularidades cometidas, pues si bien es cierto que el acto de autoridad se encuentra viciado, solo se trata de un vicio formal ocurrido durante el procedimiento fiscalizador, lo que no implica que se anule toda la visita domiciliaria, sino que solo debe anularse la resolución que recayó a esta, así como las actuaciones emitidas con posterioridad a la irregularidad detectada,

¹ Tesis 1a./J. 113/2022, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, tomo III, libro 16, agosto de 2022, página 2532.

dejando intocadas la orden de visita y las actuaciones anteriores al vicio cometido; quedando vinculada la autoridad a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva resolución.

Lo anterior, pues lo que se busca con esto es evitar que un acto viciado afecte la esfera jurídica del contribuyente, de ahí que debe permitirse a las autoridades fiscales reponer la visita domiciliaria subsanando las irregularidades cometidas, además de que la reposición del procedimiento fiscalizador busca privilegiar la satisfacción de un propósito de interés general como es el mandato constitucional de contribuir al gasto público, previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido que, aun cuando con motivo de la reposición de la visita domiciliaria se moleste nuevamente al contribuyente en sus papeles y su domicilio, no por ello se vulneran sus derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, pues la intención de reponer la visita domiciliaria es que la autoridad fiscal subsane los vicios detectados en el procedimiento fiscalizador; es decir, no se trata de una nueva visita domiciliaria, sino solamente de que la autoridad subsane los vicios detectados en la misma visita domiciliaria que ya había sido previamente notificada al contribuyente, de ahí que no se viola su derecho a la inviolabilidad del domicilio pues se trata de la misma visita domiciliaria que ya había sido previamente iniciada, además, el contribuyente conoce que dicha intromisión en sus papeles y su domicilio solo podrá extenderse por un plazo máximo de cuatro meses, por así estar previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de ahí que, la reposición del procedimiento de visita domiciliaria y en su caso la emisión de una nueva resolución no afectan sus derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, pues contribuyente tiene plena certeza de las reglas que deberá seguir la autoridad fiscal para llevar a cabo la reposición del procedimiento fiscalizador, además de que los ministros señalaron que la práctica de las visitas domiciliarias constituye una excepción a la inviolabilidad del domicilio.

Esta postura ha sido sostenida históricamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales, tales como la jurisprudencia 2a./J. 63/2010, cuyo rubro es "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AUTORIDAD FISCALIZADORA DEBE EMITIR LA RESOLUCIÓN EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN LA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARÓ LA NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS, DENTRO DEL PLAZO DE 4 MESES, CONFORME AL ARTÍCULO 52, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"²; también la tesis aislada 1a. CXXXI/2017, cuyo rubro es "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE EL DERECHO A LA

² Tesis 2a./J. 63/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 834.

SEGURIDAD JURÍDICA”³; igualmente, la tesis aislada 1a. XXXVII/2014, cuyo rubro es “PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO PENÚLTIMO, 52, FRACCIÓN III, Y 53, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA”⁴, así como en la tesis aislada P. XXXIV/2007, de rubro: “NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.”⁵.

Esta postura se vuelve relevante en nuestros días ya que nos encontramos ante una inminente creciente de los actos de fiscalización que emite el Servicio de Administración Tributaria, toda vez que el actual gobierno ha implementado diversas acciones para incrementar la eficiencia recaudatoria, entre estas se encuentra el incremento de la fiscalización a los contribuyentes que, de acuerdo con el “*Informe Tributario y de Gestión*”⁶, emitido por el Servicio de Administración Tributaria, correspondiente al segundo trimestre del ejercicio 2022, la recaudación que ha obtenido el estado mexicano en el primer semestre del ejercicio, derivada de actos de fiscalización asciende a 197 mil millones de pesos, lo que representa un incremento con relación al mismo periodo del ejercicio anterior.

Esto ha motivado que el fisco federal incremente la cantidad de actos de fiscalización ordenados para revisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, a fin de incrementar la recaudación de tributos lo que ha denominado eficiencia recaudatoria.

De conformidad con las cifras publicadas en la propia página de internet del Servicio de Administración Tributaria, los actos de fiscalización, han venido en aumento, pues, para el ejercicio 2020, se registraron un total de 12,560 actos de fiscalización sumando visitas domiciliarias y revisiones de gabinete; para 2021 estos incrementaron a 16,205; mientras que, en lo que va del 2022, con cifras publicadas hasta el mes de septiembre se llevan 13,723 actos de fiscalización⁷, lo que hace suponer que, al término del ejercicio se estará superando la cantidad

³ Tesis 1a. CXXXI/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, libro 46, septiembre de 2017, página 232.

⁴ Tesis 1a. XXXVII/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Libro 3, febrero de 2014, página 679.

⁵ Tesis P. XXXIV/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 26.

⁶ Servicio de Administración Tributaria, (2022), *Informe Tributario y de Gestión, segundo trimestre*, (p. <https://normas-apa.org/referencias/citar-pagina-web/>).

⁷ Servicio de Administración Tributaria, (2022), *Auditoria Actos de Fiscalización por Método* (p. https://nohttp://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/ActPorMet.htmlrmas-apa.org/referencias/citar-pagina-web/).

de actos de fiscalización ordenados en contra de los contribuyentes en comparación con los que se emitieron en 2021.

Esto a su vez, también se ha reflejado en el incremento de los juicios de nulidad tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues de acuerdo con información proporcionada por el Titular de Transparencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁸, en lo que va del año, se han resuelto un mayor número de juicios tramitados en contra de actos de las autoridades fiscales, en comparación con los que se resolvieron en el ejercicio 2021, pues en 2021, se resolvieron un total de 14,471 juicios de los cuales 3,366 fueron sentencias en las que se declaró la nulidad para efectos, mientras que las cifras al 32 de octubre de 2022 indican que se han resuelto 15,211 de los cuales 2,694, han sido nulidad para efectos.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa Salas regionales Sentencias definitivas Autoridad demandada: Autoridades fiscales (Servicio de Administración Tributaria SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS, Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores INFONAVIT, Comisión Nacional del Agua CONAGUA, Procuraduría Federal del Consumidor PROFECO, Secretaría de Finanzas 'Estatales') Tesorerías 'Estatales') Materias: fiscales			
Año	Nulidad lisa y llana	Nulidad para efectos.	Total
2021	11,105	3,366	14,471
1 de enero al 31 de octubre de 2022	12,517	2,694	15,211

En ese sentido, se puede ver que existe un número importante de sentencias en las cuales el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad para efectos de los actos impugnados, permitiendo a las autoridades fiscales reponer sus actuaciones y subsanar los vicios cometidos, por ello, considero importante analizar el criterio que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 113/2022 (11a.), a fin de demostrar si la reposición de la visita domiciliaria cuando se declara la nulidad de esta por vicios formales transgrede o no los derechos del contribuyentes, no solo sus derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, sino también sus derechos de legalidad, igualdad procesal y tutela judicial efectiva.

Para dar contestación a lo anterior, comenzaremos por analizar los motivos que sustentaron la decisión de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo cual, analizaremos la ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 113/2022 (11a.); posteriormente analizaremos los principios de legalidad, seguridad jurídica, inviolabilidad del domicilio, igualdad procesal y tutela judicial efectiva; asimismo, analizaremos algunas de las posturas que los doctrinarios del derecho administrativo han sostenido respecto del acto administrativo y las causas que conllevan a su nulidad; finalmente analizaremos las facultades que se han otorgado al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para revisar la legalidad de los actos administrativos y declarar la nulidad de estos, así como para hacer valer sus decisiones.

⁸ Titular de la Unidad de Transparencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respuesta a petición de información, oficio UT-SI-2003/2022, 24 de noviembre de 2022, México.

Capítulo I. Análisis de la sentencia.

El presente trabajo de investigación parte del análisis a la jurisprudencia 1a./J. 113/2022 (11a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es, *“CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA REPOSICIÓN DE LA VISITA EN EL DOMICILIO DE LA CONTRIBUYENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES, CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO FISCAL POR VICIOS FORMALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO”*⁹.

La citada jurisprudencia, derivó de la ejecutoria emitida por la ministra Ana Margarita Ríos Farjat, aprobada por unanimidad de votos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual resolvió el amparo en revisión número 522/2020¹⁰, promovido por la empresa Transformaciones Especializadas NC, Sociedad Anónima de Capital Variable, la cual, fue sujeta a una visita domiciliaria practicada por la entonces Administración Local de Auditoría Fiscal de Guadalupe, Nuevo León, misma que fue ordenada con el fin de revisar el cumplimiento de diversas obligaciones fiscales en materia del Impuesto sobre la Renta, Impuesto Empresarial a Tasa Única e Impuesto al Valor Agregado, por el período del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil doce.

Los antecedentes del procedimiento fiscalizador practicado a la empresa Transformaciones Especializadas NC, son los siguientes: el ocho de marzo de dos mil dieciséis, la Administración Local de Auditoría Fiscal levantó la última acta parcial de visita; el trece de abril del mismo año, emitió el acta final; el seis de mayo de dos mil dieciséis, la empresa Transformaciones Especializadas NC, presentó ante la autoridad fiscalizadora un escrito de inconformidad con pruebas y argumentos con el objeto de desvirtuar los hechos y omisiones asentados en la última acta parcial, y en el acta final de la visita domiciliaria y el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, la Administración Local de Auditoría Fiscal de Guadalupe, Nuevo León del Servicio de Administración Tributaria, emitió la resolución de la visita domiciliaria, mediante la cual determinó a la empresa un crédito fiscal por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto empresarial a tasa única, impuesto al valor agregado, actualizaciones, recargos y multa; así como un reparto adicional de utilidades.

Derivado del crédito fiscal que le fue determinado, la empresa Transformaciones Especializadas NC, esta promovió un recurso de revocación, al considerar que el crédito fiscal le fue indebidamente determinado, mismo que fue resuelto el trece de enero de dos mil diecisiete, en el sentido de confirmar el crédito fiscal.

⁹ Idem.

¹⁰ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 522/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 25 de agosto de 2021.

El veinte de febrero de dos mil diecisiete, la empresa Transformaciones Especializadas NC, demandó la nulidad tanto de la resolución recaída al recurso de revocación, así como de la propia resolución determinante del crédito fiscal emitido por la ahora Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Nuevo León "2"; basando su defensa en los siguientes argumentos:

- La Incompetencia de las autoridades que ordenaron la visita, practicaron el procedimiento de fiscalización del crédito, y valoraron documentos, libros y registros.
- Inaplicación de las disposiciones debidas ante la falta de cita de los preceptos que facultan a los funcionarios a la práctica de la visita de inspección, y levantamiento de la última acta parcial.
- Violación de las formalidades esenciales del procedimiento durante la práctica de la visita domiciliaria.
- Indebida aplicación de la mecánica de cálculo de la determinación del crédito fiscal.
- Ilegalidad en la notificación de la determinación.

El juicio de nulidad promovido por la empresa Transformaciones Especializadas NC, fue conocido por la Tercera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual, con fecha veintidós de enero de dos mil dieciocho dictó sentencia definitiva en la que resolvió declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, conforme a lo tutelado por la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que consideró que, el auditor que practicó la visita domiciliaria a la empresa Transformaciones Especializadas NC, extralimitó sus facultades al levantar la última acta parcial de visita, pues este resultaba incompetente para realizar la valoración de los documentos, libros y registros exhibidos como prueba durante el procedimiento fiscalizador, ya que sólo le competía detallar los documentos recabados y hacer constar en las actas circunstanciadas levantadas, hechos u omisiones que hubiere conocido en la práctica de la visita domiciliaria.

El veinte de abril de dos mil dieciocho, el Administrador Desconcentrado de Auditoría Fiscal de Nuevo León "2" le informó a la empresa Transformaciones Especializadas NC, que llevaría a cabo la reposición de la visita domiciliaria, a partir del levantamiento de la última acta parcial de visita, señalando que se subsanaría la violación procesal cometida, de conformidad con lo que dispone el artículo 57, párrafo primero, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹¹.

¹¹ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2018 México.

La empresa la empresa Transformaciones Especializadas NC, consideró que hubo exceso en el cumplimiento de la sentencia definitiva de fecha 22 de enero de 2018, toda vez que la autoridad fiscalizadora no podía reponer la visita domiciliaria en virtud de que se había declarado la nulidad lisa y llana de esta, de conformidad con lo que disponen los artículos 51 fracción IV y 52 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que decidió interponer recurso de queja en contra de la reposición de la visita domiciliaria.

La Tercera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tuvo por interpuesto el recurso de queja y seguido que fue el procedimiento respectivo, el veinticuatro de mayo de 2018, dictó sentencia interlocutoria, en la que declaró procedente pero infundado el recurso de queja, pues consideró que la autoridad fiscalizadora no excedió lo establecido en la sentencia de nulidad, sustentando su fallo en el hecho de que si bien era cierto se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, también lo era que dicha declaratoria de nulidad versó sobre un vicio formal cometido en el procedimiento fiscalizador, por lo que la autoridad fiscal contaba con la facultad de reponer la visita domiciliaria en términos de lo que dispone el artículo 57, fracción I, incisos a) y b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹², que establece que, las autoridades demandadas podrán reponer los procedimientos de fiscalización que se hubieren declarado nulos, cuando la nulidad se funde en un vicio de forma, para lo cual, contarán con un plazo de cuatro meses para subsanar el vicio que produjo la nulidad y dictar una nueva resolución.

Inconforme con la sentencia interlocutoria que resolvió el recurso de queja, la empresa Transformaciones Especializadas NC, interpuso juicio de amparo indirecto, el cual quedó radicado ante el Juzgado Primero de Distrito en materia administrativa del estado de Nuevo León, en el que medularmente, expuso como conceptos de violación que, el artículo 57 párrafo primero, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es inconstitucional porque transgrede las garantías de seguridad jurídica e inviolabilidad de domicilio, toda vez que permite a las autoridades fiscales la introducción al domicilio particular del contribuyente en exceso del plazo de doce meses que prevé el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación¹³, de modo que la intromisión al domicilio puede extenderse hasta por dieciséis meses, en lugar de los doce meses que prevé el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación.

Alegó también, que no se justifica la intromisión al domicilio particular por el plazo que exceda el de doce meses, en virtud de que la reposición del procedimiento de fiscalización va dirigida sobre un ejercicio fiscal que ya fue objeto de revisión y del que se estuvo en posibilidad de valorar los hechos que

¹² Idem.

¹³ Código Fiscal de la Federación, 2018, México.

podieron constituir alguna conducta antijurídica, por lo que tal actuación al no encontrar justificación se vuelve caprichosa y arbitraria, lo que transgrede la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, pues permite que una afectación temporal al domicilio se repita al arbitrio de la autoridad administrativa, cuantas veces ésta así lo ordene.

De igual forma, la empresa quejosa alegó que el artículo 57, párrafo primero fracción I, inciso b) transgrede el principio de legalidad toda vez que permite a la autoridad fiscal reponer el procedimiento de fiscalización a pesar de haberse declarado nulo en forma lisa y llana, es decir, pese a haberse anulado tal procedimiento en su integridad, lo que implica darle vida jurídica a un procedimiento legalmente inexistente, además de que permite que una afectación temporal al domicilio del contribuyente se repita al arbitrio de la autoridad administrativa cuantas veces esta así lo decida.

Agotado el juicio de amparo indirecto, con fecha treinta de noviembre de dos mil dieciocho, el Juez Primero de Distrito en materia administrativa en el estado de Nuevo León dictó sentencia definitiva en la que, resolvió, negar el amparo solicitado ya que concluyó que el artículo 57, párrafo primero, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no contraviene el principio de seguridad jurídica ni el derecho a la inviolabilidad del domicilio, además de que resolvió que la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución combatida no ocasionaba implícitamente la anulación del procedimiento de fiscalización en su conjunto.

En esas circunstancias, la empresa Transformaciones Especializadas NC, interpuso recurso de revisión de amparo en contra de la sentencia dictada por el Juez Primero de Distrito en materia administrativa en el estado de Nuevo León, en el cual alegó lo siguiente:

- Que el Juez de Distrito indebidamente calificó de infundado el argumento en el que alegó que el artículo 57, párrafo primero, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contraviene los principios de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, pues este resolvió que existe pronunciamiento de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 825/2016¹⁴, en el que se sostuvo que tratándose de una sentencia que declara la nulidad absoluta o lisa y llana derivada de vicios de forma, y que no se juzga sobre el fondo del asunto, existe la posibilidad de que la autoridad administrativa supere la deficiencia que originó la nulidad, como sería subsanar el vicio formal, lo que no conlleva un doble enjuiciamiento o sanción, dado que no se ha resuelto la materia de fondo de debate; además, no se deja al arbitrio de la autoridad demandada en el juicio de nulidad la afectación temporal al domicilio por el hecho de que

¹⁴ Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 825/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 13 de junio de 2016.

se reponga el procedimiento fiscalizador a partir de una actuación que se consideró nula.

Sin embargo, señaló que el Juez de Distrito perdió de vista que el tópico analizado en la ejecutoria que resolvió el amparo directo en revisión 825/2016, fue la violación al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 23 constitucional, en cuanto al principio que establece que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, pero no se abordó el tópico alegado por la quejosa respecto de la violación a los derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio por permitir a la autoridad reponer el procedimiento de fiscalización a pesar de haberse declarado nulo en forma lisa y llana, es decir, pese a haberse anulado tal procedimiento en su integridad, de ahí que el criterio adoptado resultaba inaplicable para resolver la problemática planteada en el juicio de amparo indirecto.

- También argumentó que el Juez de Distrito indebidamente calificó de inoperante, el argumento en que se alegó que el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, transgrede el derecho de seguridad jurídica porque permite a la autoridad fiscal la introducción al domicilio del particular en exceso del plazo de 12 meses que establece el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, esto, toda vez que el Juez de Distrito resolvió que el argumento de la empresa quejosa estaba encaminado a controvertir cuestiones de legalidad que debía resolverse en el momento en que esta controvierta el crédito fiscal que se determinó en su contra.

Sin embargo, apuntó que el Juez de Distrito perdió de vista que sus argumentos expuestos no resultaban inoperantes pues si bien hizo referencia al artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación esto solo fue con el objeto de demostrar que, realizar una visita que exceda del plazo ahí previsto genera una violación a los derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio.

El recurso de revisión interpuesto por la empresa Transformaciones Especializadas NC, fue turnado al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, quien resolvió lo siguiente:

- Que el argumento en el que la empresa recurrente sostuvo la inconstitucionalidad del artículo 57, párrafo primero fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, haciendo referencia al artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, constituía un planteamiento de fondo y por tanto, como argumentó la recurrente, no correspondía declararlo inoperante, ya que no solamente planteó un conflicto normativo como una cuestión de legalidad, sino que utilizó de referencia el citado artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación para hacer un contraste en el cual, desde su punto de vista, implicaba una

violación a su derecho de inviolabilidad del domicilio.

- Asimismo, resolvió que al subsistir el problema planteado respecto de la inconstitucionalidad del artículo 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y al no existir criterio jurisprudencial aplicable, resultaba procedente remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la problemática respecto de la constitucionalidad del artículo mencionado, toda vez que ello es competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esa tesitura, el Recurso de revisión fue turnado a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, integrante de la Primera Sala, quien aclaró que si bien el amparo en revisión que le fue turnado no correspondía a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo que dispone el artículo 37 de su Reglamento Interior¹⁵, ello no era obstáculo para que resultara competente para conocer del asunto, pues de conformidad con lo que dispone el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, la Sala del conocimiento debe avocarse al mismo si este se turnó a un Ministro adscrito a la Primera Sala.

De esta forma, la Ministra ponente Ana Margarita Ríos Farjat, se abocó al estudio de la problemática planteada y consideró que los argumentos expuestos por la recurrente fueron infundados, por lo que mediante sentencia dictada en sesión de fecha 25 de agosto de 2021, los Ministros integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvieron por unanimidad de votos confirmar la sentencia dictada por el Juez de Distrito y negar el Amparo y Protección de la Justicia Federal a la empresa Transformaciones Especializadas NC.

Los razonamientos que sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para arribar a tal conclusión fueron que, el artículo 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no viola el derecho fundamental de seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 constitucional, toda vez que este consiste, por un aparte, en que las normas jurídicas deben generar certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias que producirán en su esfera jurídica y, por otra parte, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad acotan tal atribución en forma tal que impidan a la autoridades actuar de manera arbitraria o caprichosa, por lo que su actuar debe sujetarse a lo que se encuentra expresamente previsto en la ley, lo que evita ambigüedades o antinomias que den lugar a una actuación arbitraria o caprichosa de las autoridades.

De esta forma, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que, por lo que hace el artículo 57 fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este precepto legal establece con

¹⁵ Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, México.

claridad que en los casos en los que la sentencia del juicio administrativo declare la nulidad por vicios de forma de la resolución impugnada, la autoridad demandada tendrá la facultad de dictar una nueva resolución en la que se subsane la violación advertida o bien, si la nulidad es por vicios en el procedimiento de origen, la autoridad tendrá la facultad de reponerlo subsanando la violación procesal advertida y emitir una nueva resolución, para lo cual, en ambos casos contará con el plazo de cuatro meses para cumplir el fallo anulatorio y reponer ya sea la resolución anulada o bien el procedimiento administrativo de origen y emitir una nueva resolución.

Precisa también que, el hecho de que se fije el plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, no genera incertidumbre jurídica a los contribuyentes, toda vez que si la resolución o el acto impugnado debía nulificarse por provenir de un procedimiento viciado, por adolecer de vicios formales o por carecer de competencia, existirá la posibilidad de que se emita una nueva resolución que supere la deficiencia que originó la nulidad, como sería corregir el procedimiento, fundar y motivar la nueva resolución, o que la autoridad competente emita otra.

En ese sentido, la Primera Sala del Tribunal Constitucional concluyó que, no existe violación al derecho fundamental de seguridad jurídica, toda vez que la norma legal reclamada por la empresa Transformaciones Especializadas NC, establece con claridad cuáles son las consecuencias jurídicas que se tendrán en caso de que la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo declare la nulidad de la resolución impugnada por advertirse un vicio de formal, además de que establece las reglas y los plazos a los que deberá sujetarse la autoridad para cumplimentar el fallo anulatorio y reponer la resolución anulada.

De ahí que, sí en el caso de estudio la nulidad decretada por la Tercera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue por incompetencia del auditor para realizar la valoración de los documentos, libros y registros que como prueba exhibió el contribuyente durante el procedimiento de auditoría, entonces, era correcto que la autoridad fiscal repusiera el procedimiento de la visita domiciliaria en términos de lo dispuesto por el artículo 57 fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues es claro que la violación que originó la nulidad de la resolución impugnada, se dio a causa de un vicio en el procedimiento de fiscalización por lo que, si bien se decretó una nulidad lisa y llana, no se trata de una nulidad conclusiva, sino de una excepción a esta al no tener efectos definitivos, por lo que dicha nulidad simplemente se traduce en la insubsistencia del acto, sin obligar a la autoridad administrativa a emitir uno nuevo ni impedirle que lo haga.

Esto toda vez que el vicio de ilegalidad detectado por la Sala Regional se cometió una vez iniciado el procedimiento de verificación, por lo que sólo procedía la nulidad de la resolución al ser fruto de un procedimiento fiscalizador

viciado por una causa de anulación en el procedimiento, ya que el auditor resultaba incompetente para realizar la valoración de los documentos, libros y registros que como prueba exhibió durante el procedimiento de auditoría, pues sólo le competía detallarlos y hacer constar hechos u omisiones en las actas circunstanciadas; por tanto, sí derivado de la sentencia que declaró la nulidad para efectos, la autoridad demandada en el plazo de cuatro meses repone el procedimiento de visita para subsanar la irregularidad cometida, ello es consecuencia de que en el procedimiento fiscal de origen existió una anomalía y debe reponerse para subsanarla, lo que a su vez implica que la autoridad fiscal vuelva a molestar al contribuyente para efecto de revisar sus papeles y posesiones.

Sin embargo, sostiene la Primera Sala del alto tribunal que el hecho de que se reponga el procedimiento con las consecuencias o molestias que nuevamente pudieran ocasionarse a los contribuyentes y, en su caso, se emita nueva resolución, no obstante que hayan transcurrido los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación no implica dejar en incertidumbre jurídica a los contribuyentes, pues lo que se busca con tal medida es corregir la irregularidad que originó la nulidad y evitar que un acto de autoridad viciado surta plenos efectos jurídicos en perjuicio de los gobernados.

De ahí que en nada afecta que hayan transcurrido los referidos plazos, pues lo que interesa es corregir la irregularidad que originó la nulidad, aun cuando con motivo de la reposición del procedimiento la autoridad fiscal moleste nuevamente al contribuyente ya sea en su domicilio, papeles o posesiones, pero no por ello se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues el contribuyente conoce expresamente que la autoridad cuenta con la facultad de reponer el procedimiento fiscalizador que le fue practicado de forma irregular y emitir una nueva resolución, sujetándose al plazo de cuatro meses, por así estar previsto en la norma legal reclamada.

El alto Tribunal señaló que al expedir la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de diciembre de dos mil cinco, el legislador tomó en consideración la necesidad de contar con un nuevo procedimiento que hiciera más efectivo el cumplimiento de las sentencias de nulidad que emite el Tribunal Federal de Justicia Administrativa antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues así lo indicó en la exposición de motivos de la iniciativa formulada por la Cámara de Senadores, por tanto, señala que sí se justifica que el precepto reclamado privilegie la reposición del procedimiento o la reparación del vicio formal de un acto administrativo respecto del que ya concluyeron los plazos legales para su emisión, ya que la emisión de los actos administrativos (en este caso fiscales), presupone la realización o consecución de un fin de orden público y la satisfacción de un propósito de interés general. De tal modo que la configuración de un vicio formal o uno procedimental que desde luego supone su ilegalidad, no debe ceder absolutamente frente a la finalidad de satisfacer un objetivo de orden público e interés general que va implícita en la

tramitación del procedimiento y el dictado del acto administrativo, pues en el caso de actos dictados por autoridades fiscales en el ejercicio de su facultad de comprobación, nos encontramos frente a una finalidad de orden público como lo es el mandato constitucional de contribuir a los gastos públicos previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

En el mismo orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el hecho de que en la disposición normativa considerada inconstitucional no se señale el límite de veces que podrá ordenarse la reposición del procedimiento, no implica generar falta de certeza o inseguridad jurídica en los contribuyentes, ya que la aludida reposición del procedimiento podrá determinarse siempre que exista un vicio en el procedimiento de origen emitido por la autoridad fiscal, de ahí que consideró que no es necesario que en el artículo 57, fracción I, inciso b), segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevea el número de veces que podrá ordenarse la reposición del procedimiento aun cuando hayan transcurrido los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la federación, pues ello dependerá de cada caso en particular.

Además, señaló que la configuración de un vicio de procedimiento que dé lugar a su reposición o la actualización de un vicio formal que admita su enmienda con el dictado de un nuevo acto está condicionado por los argumentos que llegue a hacer valer el actor en el juicio de nulidad. De tal manera que la constitucionalidad del precepto no puede derivar de la eventual postura que llegue a adoptar el particular que impugne el acto administrativo.

De esta forma, con base en los razonamientos anteriores, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es constitucional al no ser violatorio de los derechos fundamentales de seguridad jurídica e inviolabilidad de domicilio.

En virtud de todo lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió con carácter de jurisprudencia la tesis 1a./J. 113/2020, la cual fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 26 de agosto de 2022 la cual resulta de aplicación obligatoria a partir del 29 de agosto de 2022, cuyo rubro siguiente: *“CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA REPOSICIÓN DE LA VISITA EN EL DOMICILIO DE LA CONTRIBUYENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES, CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO FISCAL POR VICIOS FORMALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO*

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022, México.

ADMINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO”.

De todo lo anterior, podemos extraer los siguientes razonamientos, los cuales conviene analizar para efectos de la presente investigación.

- Que la facultad concedida a las autoridades fiscales para reponer las resoluciones o procedimientos que se hubieren declarado nulos por vicios formales se incorporó en la legislación a efecto de dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de un procedimiento para lograr la plena eficacia de sus sentencias.
- Que la reposición del procedimiento prevista en el artículo 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no viola el derecho de seguridad jurídica ni la inviolabilidad del domicilio aun en el caso de que hubieren transcurrido los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, ya que dicha reposición en nada afecta al contribuyente toda vez que las reglas para que se lleve a cabo, se encuentran previstas en la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; por tanto, el contribuyente tiene plena certeza de que la reposición solo podrá efectuarse en el plazo máximo de cuatro meses, además de que, lo que se busca con ello es subsanar las deficiencias detectadas en los actos de autoridad y evitar que un acto viciado de ilegalidad surta sus efectos jurídicos en perjuicio del contribuyente.
- Que la reposición del procedimiento o la reparación de un vicio formal de un acto administrativo respecto del cual ya concluyeron los plazos legales para su emisión, presupone la realización de un fin de orden público y la satisfacción de un propósito de interés general, de modo que la configuración de un vicio formal que desde luego supone su ilegalidad no debe ceder frente a la finalidad de satisfacer un objetivo de orden público e interés general como lo es el mandato constitucional de contribuir al gasto público previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución.
- Que el hecho de que no se señale el número de veces que podrá ordenarse la reposición del procedimiento no implica generar falta de certeza en los contribuyentes, ya que la aludida reposición podrá ordenarse siempre que se estime la actualización de un vicio formal, además de que que la actualización de un vicio formal que dé lugar a la reposición del procedimiento está condicionada por los argumentos que llegue a hacer valer el actor en el juicio de nulidad.

Con base en las consideraciones que sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el el amparo en revisión número 522/2020, del cual derivó la jurisprudencia analizada, estimo conveniente analizar en qué consisten los derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, además de los

derechos de legalidad, igualdad procesal y tutela judicial efectiva, que considero resultan violentados al permitir a las autoridades fiscales reponer sus actuaciones de conformidad con lo que dispone el artículo 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se haya declarado la nulidad de estas por un vicio formal.

Asimismo, analizaremos algunas de las posturas que los doctrinarios del derecho administrativo han sostenido respecto del acto administrativo y las causas que conllevan a su nulidad; finalmente analizaremos las facultades que se han otorgado al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para revisar la legalidad de los actos administrativos y declarar la nulidad de estos, así como para hacer valer sus decisiones.

Capítulo II. Principios Constitucionales

Dentro del orden jurídico de cualquier Estado y, en el caso particular de México, el primer rango normativo está ocupado por las normas constitucionales cuya función es expresar las bases fundamentales bajo las que se regirá el ordenamiento jurídico, de tal forma que, las normas secundarias deben ajustarse a los principios que establece la Constitución de lo contrario se tornan inconstitucionales.

Nuestras leyes fundamentales, desde los tiempos remotos de la independencia, han procurado, estructurar el sistema fiscal mexicano sobre los principios de justicia, equidad y proporcionalidad, tal como lo proponía Adam Smith, pensando no solo en el Estado, sino también en la protección de los ciudadanos.

Bajo ese contexto, se considera necesario conocer los principios constitucionales, que prevé la carta magna, ya que el Estado, al ejercer su función administrativa o ejecutiva, está obligado a observarlos, pues en caso de no hacerlo, sus actuaciones pueden vulnerar los derechos de los gobernados, provocando la ineficacia de los actos administrativos.

Para el caso de la investigación que nos ocupa, nos centraremos en analizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica, inviolabilidad del domicilio, igualdad procesal, y tutela judicial efectiva.

2.1 Derecho de Legalidad.

El derecho de legalidad puede definirse como aquel que obliga a las autoridades a actuar en estricto apego a la ley, en las actuaciones que afecten a los gobernados, so pena de anular estas; este principio se enfoca en la competencia y la legalidad, es decir, establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo, de conformidad con las leyes vigentes expedidas con anterioridad al acto.

Sobre este derecho, Guastini refiere que, legalidad, significa *“conformidad a la ley, pues señala que se llama principio de legalidad aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, de tal forma que todos sus actos deben ser conforme a la ley, bajo la pena de invalidez, dicho de otra forma, es inválido todo acto de los poderes públicos que no sea conforme a la ley”* ¹⁷.

El derecho de legalidad tiene una evidente función garantista, pues los poderes públicos no pueden realizar algún acto que no esté positivamente fundado en la ley, esta regla se refiere, especialmente, aunque no de una forma exclusiva a los actos del Estado que pueden incidir sobre los derechos subjetivos de los

¹⁷ Guastini, Riccardo, “CONCEPCIONES DE LAS FUENTES DEL DERECHO”, en Isonomía, n.o 11, México: ITAM, octubre de 1999, p. 170.

gobernados, de libertad, propiedad, etcétera ya sea limitándolos o extinguiéndolos; para decirlo de forma sucinta, mientras que para la conducta de los particulares vale el “principio general de libertad” (llamado también, norma general exclusiva), es decir, aquella norma de clausura según la cual todo lo que no está expresamente prohibido por la ley está permitido, para la conducta de los órganos estatales, por el contrario, vale la norma de clausura (opuesta) según la cual todo lo que no está expresamente autorizado por la ley está prohibido.

En palabras de Ferrajoli, *“el principio de legalidad surge como la garantía de certeza y libertad ante la arbitrariedad. Lo primero, por cuanto que al saber la persona que la autoridad sólo puede hacer lo que expresamente prevén las leyes emitidas con anterioridad al acto, tendrá seguridad de que hay un margen en el que puede disfrutar de sus derechos y bienes sin intervención de autoridad alguna y, lo segundo, porque al imperar el referido régimen de facultades expresas, las autoridades no pueden rebasar el límite legalmente establecido sino fundadas en una ley que explícitamente lo permita, y si no lo hacen, el acto se torna contrario a la ley como expresión de la voluntad popular soberana y, por ello, debe ser anulado, conformándose así un esquema de garantías de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad, característico del Estado moderno de derecho”*¹⁸.

En relación con el derecho de legalidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que este derecho es aplicable no sólo al ámbito penal, sino que, además, su alcance se extiende a la materia sancionatoria administrativa, pues ha indicado que las sanciones administrativas son una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a las sanciones penales. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita¹⁹

En nuestra legislación, el derecho o garantía de legalidad se encuentra previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el primero de ellos establece que *“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”*²⁰, mientras que el segundo de ellos señala que *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones,*

¹⁸ Ferrajoli, Luigi, “DERECHO Y RAZÓN. TEORÍA DEL GARANTISMO PENAL”, Madrid: Trotta, 1995, V-14-63- 2, p. 943.

¹⁹https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/seriec_463_esp.pdf#CAHA_AR_S1_PARR96

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2022.

*sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*²¹

De conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución, podemos observar que todo acto de privación o de molestia debe ser emitido por autoridad competente en el que funde y motive la causa legal del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, por lo que trasladando estos requisitos al campo del derecho administrativo, tenemos que el Estado al ejercer su función administrativa, es decir, al emitir un acto administrativo debe fundar y motivar su actuación en las leyes expedidas con anterioridad y además debe ser emitido por la autoridad competente.

Por su parte, la legislación secundaria, en apego a la garantía de legalidad previsto en la Constitución, establece en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que los actos administrativos deberán ser emitidos por autoridad competente y estar debidamente fundados y motivados de conformidad con las disposiciones relativas al procedimiento de que se trate.

En la materia fiscal, que es la que nos interesa para efectos de la presente investigación, los requisitos de los actos que emiten las autoridades fiscales se encuentran previstos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, el cual es acorde con lo señalado por los artículos 14 y 16 constitucionales, así como por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues señala que todo acto que emitan las autoridades fiscales debe ser emitido por escrito, debe estar debidamente fundado y motivado y debe ostentar la firma del funcionario competente²².

De esta forma, se hace evidente que, tanto en rango constitucional como en la ley secundaria, el Constituyente y el legislador han establecido requisitos formales o instrumentales para garantizar el derecho de legalidad, esto es, para asegurar que la actuación de la autoridad, en relación con un acto administrativo que afecte la esfera jurídica de los particulares, sea emitido en estricto apego a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, de tal forma que si no se hace de esta manera, el particular pueda controvertir su legalidad a fin de que sea nulificado.

Los Tribunales Federales han señalado que la ratio de la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución radica en que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2022.

²² Código Fiscal de la Federación, México 2022.

del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa del contribuyente, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción, ello fue sostenido en la tesis jurisprudencial I.4o.A. J/43, cuyo rubro señala *“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN”* ²³.

En ese sentido, tenemos que el derecho de legalidad tiene una doble funcionalidad, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho y a la seguridad jurídica, lo que legitima a los gobernados para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, al mismo tiempo se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad conferida en la ley, en tanto no se demuestre lo contrario, lo que se le denomina presunción de legalidad, ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional, por lo que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que estime que su cumplimiento no es obligatorio ni vinculante, sino que, en todo caso, tendrá el derecho de recurrir a los órganos de control a hacer valer su derecho de defensa y acreditar la ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación del acto de autoridad lo que podrá conllevar a que se declare la nulidad o anulabilidad del acto administrativo, esto atendiendo al vicio del que se encuentre afectado, estos últimos conceptos los explicaremos más adelante.

2.2 Derecho de Seguridad Jurídica.

La garantía de seguridad jurídica, puede estudiarse desde dos acepciones la primera tiene que ver con la previsibilidad de las consecuencias jurídicas que tienen los actos que ejerce el poder público, entendiéndose como “las reglas del juego” y la segunda referida al funcionamiento del poder público que precisa que las autoridades solo podrán ejercer aquellas facultades que se encuentren conferidas en las leyes vigentes y que hubieren sido emitidas por el congreso conforme al procedimiento legislativo.

Miguel Carbonell, señala que *“La seguridad jurídica tiene una estrecha relación con el concepto de estado de derecho en sentido formal, el cual puede*

²³ Tesis I.4o.A. J/43, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, mayo 2006, p. 1531.

entenderse como el conjunto de “reglas del juego” – de carácter fundamentalmente procedimental – que los órganos públicos deben respetar en su organización y funcionamiento internos y en su relación con los individuos que forman parte de una determinada comunidad política. Se trata del concepto formal de Estado de derecho, como Estado en el que las autoridades se encuentran sujetas a la ley”²⁴.

Ignacio Burgoa define la garantía de seguridad jurídica como *“el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera jurídica del gobernado, integrada por el sumum de sus derechos subjetivos”²⁵.*

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la seguridad jurídica *“es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias”²⁶.*

En tal virtud, podemos definir el derecho a la seguridad jurídica como un derecho humano, con el cual se garantiza y protege a los gobernados en su persona, familia, posesiones o derechos frente a la autoridad, proporcionándoles la seguridad de que estos únicamente podrán ser afectados por la autoridad mediante mandamiento escrito apegándose a lo dispuesto por los diversos ordenamientos legales, cumpliendo de manera principal con lo establecido por la Carta Magna.

En ese sentido se puede señalar que la garantía de seguridad jurídica busca salvaguardar al gobernado en relación al actuar de los propios actos que el Estado realice al hacer uso del poder de imperio con el que cuenta, cuando realiza cualquier acto de autoridad a través de sus diferentes órganos que de alguna manera u otra afecta la esfera jurídica del gobernado, es decir, afecta su vida, sus propiedades, su libertad, sus posesiones, su familia; los cuales deberán apegarse a los diversos lineamientos que legitimen su actuar.

2.3 derecho de inviolabilidad del domicilio.

La inviolabilidad del domicilio es uno de los derechos más importantes para resguardar un Estado de derecho; implica la imposibilidad, de la autoridad, para

²⁴ Carbonell, Miguel, ¿QUÉ ES LA SEGURIDAD JURÍDICA?, <https://miguelcarbonell.me/2021/02/16/que-es-la-seguridad-juridica/>.

²⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, 7ª ed. Editorial Porrúa; México, 1972, p. 502.

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA”, Colección Garantías Individuales. SCJN; México, 2003, p. 9.

introducirse en el domicilio del particular por su mera voluntad y sin contar con un mandamiento escrito, emitido por autoridad competente que así se lo permita. Este derecho confiere la protección a la vida privada, la vida familiar y el domicilio, implica el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública; en este sentido, el domicilio y la vida privada y familiar se encuentran intrínsecamente ligados, ya que el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la vida privada y la vida familiar.

El derecho de inviolabilidad del domicilio se encuentra consagrado precisamente en el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Constitución Política, el cual señala que *“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”*. En otras palabras, este principio consiste en que nadie, ya sea autoridad o particular, puede introducirse al domicilio de un particular sin causa legítima, entendiéndose por esto, un mandato debidamente fundado y motivado emitido por autoridad competente y que contenga los requisitos formales que la legislación aplicable establezca para ese acto en concreto.

Los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación, han emitido diversos criterios como la tesis I.3o.C.697 C, de rubro *“INVIOABILIDAD DEL DOMICILIO. CONCEPTO Y EXCEPCIONES”*²⁷, en la que sostuvieron que la inviolabilidad del domicilio es un derecho que permite que el particular pueda desarrollar su vida privada sin molestias y ejercer su libertad más íntima en el mismo; haciendo mención que este derecho tiene sus excepciones, como es el caso del cateo o la visita domiciliaria que permiten a las autoridades introducirse al domicilio de los particulares, siempre que exista un mandamiento escrito de autoridad competente, que cumpla con los requisitos y formalidades que exige la ley.

En la diversas tesis con número de registro 224312, cuyo rubro es *“VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER”*²⁸, los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación establecieron cuáles son los requisitos que debe cumplir la orden de visita domiciliaria, siendo estos los siguientes: 1) Constar en mandamiento escrito; 2) Ser emitida por autoridad competente; 3) Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4) Expresar el fin que se persiga con ella; y 5) Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia.

De lo anterior, podemos observar que, si bien las autoridades fiscales cuentan con facultades para practicar visitas domiciliarias, a fin de comprobar que los

²⁷ Tesis I.3o.C.697 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 1302.

²⁸ Tesis 224312, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1991, p. 522

contribuyentes han cumplido con sus obligaciones fiscales, lo cual, tiene su fundamento en el mandato constitucional de contribuir al gasto público del Estado, previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, lo cierto es que, dichas facultades encuentran un límite al incidir en el derecho de los contribuyentes a la inviolabilidad del domicilio, previsto por el diverso artículo 16 Constitucional, por tanto, las autoridades fiscales no pueden revisar el domicilio y los papeles de los contribuyentes a su libre arbitrio, sino que para ello deben cumplir con las formalidades que exige la ley, esto a fin de garantizar el derecho de inviolabilidad del domicilio; por ello, las visitas domiciliarias que practiquen las autoridades fiscales deben ceñirse a los requisitos, elementos o circunstancias que el propio postulado fundamental marca, como es que, la orden respectiva debe ser emitida por escrito y por autoridad competente, debe estar debidamente fundada y motivada y debe señalar el objeto de la revisión a efecto de delimitar la actividad revisora del Estado, además de que debe cumplir con las formalidades previstas en la ley secundaria, tales como expresar el nombre del visitado, el lugar que se va inspeccionar, contar con firma autógrafa o bien firma electrónica del funcionario emisor y señalar la autoridad que lo emite.

En esa tesitura se tiene que el derecho a la inviolabilidad del domicilio, precisamente busca poner limitantes a las actuaciones de las autoridades que afecten a los particulares en su vida privada, sus papeles, posesiones y su domicilio, por lo tanto, la intromisión en el domicilio del particular, con base en la visita domiciliar prevista en materia fiscal se encuentra reglada por las leyes que la rigen, pues esta facultad otorgada a las autoridades fiscales es un instrumento que se utiliza solamente cuando se justifica su necesidad, en virtud de la importancia de la inviolabilidad del domicilio y su protección en general por el artículo 16 de nuestra Constitución Política, esto es, la protección a la vida privada, la vida familiar y el domicilio, que implica el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública, ya que el domicilio es un espacio en el cual los contribuyentes pueden desarrollar libremente su vida privada familiar.

Un ejemplo de la protección a este principio se puede encontrar en la tesis jurisprudencial 1ª./J. 11/2008, cuyo rubro es *“VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 46, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE DE ENERO DE 2004 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006, VIOLA LA GARANTÍA DE INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”*²⁹, en la cual, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el artículo 46, último párrafo del Código Fiscal de la Federación vigente entre 2004 y 2006 era inconstitucional al establecer la posibilidad de realizar diversas visitas domiciliarias a un contribuyente por los mismos hechos, ejercicios y contribuciones y sin establecer un límite para ello, lo que consideró que conculcaba el derecho a la inviolabilidad del domicilio, toda vez que si bien la

²⁹ Tesis 1a./J. 11/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 467.

autoridad fiscal está en aptitud de revisar, fiscalizar, verificar y comprobar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, emitiendo al final de la visita la resolución conducente, sea favorable al particular o liquidatoria de algún crédito fiscal; sin embargo, una vez realizado esto, no puede volver a ejercer tales facultades sobre el mismo contribuyente, por el mismo ejercicio e idénticas contribuciones, pues ello implicaría exponerlo a una constante e injustificada intromisión en su domicilio y someterlo a un nuevo procedimiento fiscalizador por cuestiones ya revisadas y determinadas por la propia autoridad hacendaria, lo cual se traduciría en una actuación arbitraria.

De esta forma y con base en el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos ver que, si bien, las autoridades fiscales cuentan facultades para revisar, fiscalizar, verificar y comprobar, el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, a través de las visitas domiciliarias, lo cual encuentra su fundamento en el mandato constitucional de contribuir al gasto público previsto en el artículo 31 Constitucional, también es cierto que esta facultad no se encuentran por encima del derecho a la inviolabilidad del domicilio de los contribuyentes, protegido por el artículo 16 de la Carta Magna, pues toda visita domiciliaria, para ser válida debe emitirse en apego a los requisitos que prevé el propio artículo 16 Constitucional, así como las formalidades previstas en la ley secundaria, a fin de salvaguardar el derecho a la inviolabilidad del domicilio, pues de lo contrario la actuación de la autoridad se torna arbitraria y por tanto ilegal.

2.4 Derecho de Igualdad procesal

El derecho de igualdad procesal es aquel por virtud del cual las partes deben tener los mismos derechos, el mismo trato, las mismas cargas procesales e idénticas expectativas y oportunidades para sostener la acusación y la defensa según sea el caso.

Este derecho deriva a su vez, de la regla general de la igualdad de los sujetos ante la ley, la cual exige la supresión de cualquier tipo de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas, por cuestión de su origen, raza o grupo étnico, el sexo, la clase social o el estatus político.

La observancia de los principios de igualdad ante la ley y entre las partes implica que, durante el proceso, los jueces están obligados a proporcionar a las partes un trato digno e idéntico, de manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de igualdad procesal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 211/2019³⁰, se pronunció respecto al principio de igualdad procesal que gozan los que intervienen en un proceso y señaló que este principio encuentra sustento en el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las partes tendrán igualdad para sostener la acusación o la defensa planteadas en un proceso judicial; además sostuvo que el derecho de igualdad procesal se refiere esencialmente a que las partes tendrán los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales. Este derecho deriva de la igualdad entre todas las personas respecto a los derechos fundamentales; es el resultado de un proceso de gradual de eliminación de discriminación y, por consiguiente, de unificación de todo aquello que venía reconociendo como idéntico, una naturaleza común del ser humano por encima de toda diferencia de sexo, raza, religión, etcétera.

La Ministra Norma Lucía Piña Hernández sostuvo que, la garantía de debido proceso reconocida por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido interpretada como aquella garantía que permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva; dentro de esta garantía también está implícita la igualdad procesal, ya que este se refiere al derecho que tienen los gobernados para acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos, lo cual, debe realizarse en condiciones de igualdad procesal, esto es, las partes en el proceso deben tener una idéntica oportunidad tanto para alegar como para probar lo que consideren oportuno; en tal virtud, estimó que el debido proceso legal existe cuando un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables; puesto que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia, y para tal fin atiende al conjunto de actos de diversas características generalmente reunido bajo el concepto de debido proceso legal, con base en el cual los Tribunales deben dirimir los conflictos sobre los derechos de las personas mediante un procedimiento que otorgue a las partes una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis 1a. LXXX/2019 (10a.), cuyo rubro es "*PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL EN EL PROCEDIMIENTO PENAL. SUS ALCANCES*"³¹, en la cual, sostuvo que las partes procesales que intervengan en un procedimiento judicial recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación y la defensa, según sea el caso, razón por la cual, los jueces durante el proceso deberán emprender las acciones y verificar que existan las condiciones necesarias tendentes a garantizar un trato digno e idéntico a las partes sobre la

³⁰ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 211/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 14 de agosto de 2019.

³¹ Tesis 1a. LXXX/2019 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, libro 70, septiembre de 2019, p. 123.

base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes que de ellos emanen, de manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de mérito.

La propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también emitió la tesis 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), cuyo rubro es “*PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES*”³², en la cual sostuvo que el principio de igualdad procesal procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales, pero también se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Ahora bien, dicho principio no implica una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de sus pretensiones, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra; de ahí que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebrantan el principio referido.

En ese sentido se concluye que la igualdad procesal debe ser una razonable igualdad de posibilidades entre los sujetos que son parte del procedimiento contribuyente y autoridades es decir que no exista pretensiones desatinadas, dentro del marco legal, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa.

2.5 Derecho de Tutela Judicial efectiva.

El derecho a la tutela judicial o de acceso a la justicia se encuentra constitucionalmente previsto en el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Carta Magna, del cual, se desprenden las siguientes garantías a saber:

- 1) La prohibición de la autotutela o "hacerse justicia por propia mano";
- 2) El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso a la justicia;
- 3) La abolición de costas judiciales;
- 4) La independencia judicial, y
- 5) La prohibición de la prisión por deudas del orden civil.

³² Tesis 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, libro 61, diciembre de 2018, p. 376.

Como garantías individuales, estos derechos constituyen limitaciones al poder público, en cualquiera de sus tres manifestaciones tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial. Así se desprende de la tesis jurisprudencial 2a./J. 192/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es *“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES”*³³, en la que sostuvo que la garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagrada a favor de los gobernados incluye los siguientes principios:

1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.

2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita, imparcial y en apego a la ley. Es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

De ahí que, el principio de tutela judicial efectiva comprende que los fallos de los tribunales se cumplan en la forma que fueron ordenados, ese cumplimiento debe

³³ Tesis 2a./J. 192/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209.

ser estricto, lo cual implica que no puede retardarse ni mucho menos quedar al arbitrio de la parte condenada.

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis 2a. XXI/2019 (10a.), cuyo rubro es “*DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS*”³⁴, en el cual sostuvo que, dentro del principio de justicia completa, se puede incardinar el derecho a que las sentencias dictadas se ejecuten plena y cabalmente, ya que de otra manera no es posible entender que exista completitud en el fallo pronunciado si no se ejecuta y materializa en los hechos.

Aunado a lo anterior, resulta necesario traer a la presente investigación el Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile, resuelta por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia de 10 de noviembre de 2021³⁵; en relación con el cumplimiento de las sentencias, en la que la Corte Interamericana resolvió que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten una decisión o sentencia, sino que requiere además que el Estado garantice los medios y mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones definitivas, de modo que se protejan de manera efectiva los derechos declarados. Asimismo, indicó ese Tribunal que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución, cuyo proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. La Corte interamericana también señaló que, para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

Es evidente que, el principio de tutela efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral. Adicionalmente, las disposiciones que rigen la independencia del orden jurisdiccional deben estar formuladas de manera idónea para asegurar la puntual ejecución de las sentencias y garantizar el carácter vinculante y obligatorio de las decisiones de última instancia. La Corte estimó que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben cumplir las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución.

³⁴ Tesis 2a. XXI/2019 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Décima Época, Tomo II, libro 65, abril de 2019, p. 1343.

³⁵ Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile, Sentencia de 10 de noviembre de 2021, párrafos. 143, 144, 145, 146, 147 y 177, https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/seriec_443_esp.pdf#CACHA_CHI_S1_PARR144.

Además, la corte Interamericana resaltó que el artículo 25.2, inciso c) de la Convención Interamericana de Derechos Humanos recoge la obligación de ejecutar “toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. Ello quiere decir que, la garantía de mecanismos eficaces de ejecución de decisiones o sentencias definitivas debe darse en relación con decisiones definitivas dictadas tanto en contra de entidades estatales como de particulares. Asimismo, es imprescindible la adopción de medidas adecuadas y eficaces de coerción, para que, de ser necesario, las autoridades que dicten las decisiones o sentencias puedan ejecutarlas y con ello lograr la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento definitivo.

En particular, en materia de ejecución de sentencias contra el Estado, es necesario que sea el propio Estado el que vele por el cumplimiento de las sentencias, ya que la misma Corte ha considerado que el impulso procesal para lograr el cumplimiento de un derecho conforme a un mandato judicial no puede atribuírsele completamente a la víctima, ya que el obligado a garantizar dicho derecho es el propio Estado.

Asimismo, se debe considerar que la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de fallos judiciales adquiere entonces una singular relevancia en casos como el comentado, en los cuáles se ha condenado a un órgano estatal a pagar una suma de dinero en favor de personas mayores. En efecto, estos órganos, ya sea que formen parte del Estado central o descentralizado, pueden usar su poder y los privilegios procesales que se les reconocen usualmente, como la inembargabilidad de sus bienes, para incumplir sentencias dictadas contra ellos.

La Corte ha entendido que, para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, las autoridades judiciales deben actuar con celeridad y sin demora, debido a que el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean llevados a cabo sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e íntegra.

Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 17 que, “*las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones*”³⁶, por lo que podemos observar que esta es concordante con lo que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la eficacia de la sentencias ya que impone al Estado la obligación de velar porque se garantice el cumplimiento de fallos judiciales.

En ese sentido, podemos concluir que el principio de tutela judicial efectiva es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2022.

planteada y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que se puede decir que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos, la primera, una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; la segunda, una etapa judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación de este y la tercera, la etapa posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas que obliga al estado a velar porque se cumplan las decisiones de los tribunales judiciales; esta última etapa será la base del análisis de la presente investigación.

Capítulo III. El acto administrativo

En el derecho privado la exteriorización de la voluntad de las partes que intervienen en un negocio jurídico se manifiesta mediante acuerdos, convenios o contratos que pueden celebrarse de forma oral o escrita y en la mayoría de los casos, la validez de estos acuerdos de voluntades no requiere alguna formalidad específica. En nuestros días y con los avances tecnológicos con que contamos, la formalización de estos convenios puede darse por distintas vías, ya sea en una reunión en oficina, en un restaurante o incluso sin que las partes se encuentren presentes físicamente, es decir, a través de un correo electrónico, una llamada telefónica o una videoconferencia; sin embargo, con la administración pública no sucede lo mismo, pues en este caso se requiere que la voluntad de la autoridad se exteriorice cumpliendo con ciertas formalidades, por ejemplo, que conste por escrito, que sea emitido por autoridad competente, que la facultad que esté ejerciendo esté prevista en la ley y que funde y motive su actuación.

En sentido amplio el acto administrativo es toda aquella manifestación de la voluntad que realiza la Administración Pública, la cual, ejerce su potestad mediante actos que inciden en la esfera jurídica de los gobernados, entre estos, podemos identificar actos contractuales y actos unilaterales; estos últimos clasificados a su vez en actos individuales y actos generales.

Son actos contractuales todos aquellos nacidos del acuerdo de voluntades entre la administración pública y los particulares, como la celebración de un contrato de obra pública; a este tipo de actos la doctrina los reconoce específicamente como contratos administrativos.

Por otro lado, los actos unilaterales de la administración pública son aquellos que realiza por su sola declaración unilateral de voluntad, estos a su vez pueden ser individuales o generales; los individuales surten efectos jurídicos respecto de una persona determinada, como ocurre en la imposición de una multa, el ejercicio de una facultad discrecional, para verificar que los gobernados han cumplidos sus obligaciones en materia fiscal, de sanidad y de seguridad o bien, el otorgamiento de un permiso o una autorización; por su parte, los actos generales de la administración pública son aquellos que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas, como ocurre con la emisión de un reglamento o acuerdo y las disposiciones de observancia general.

Para efectos del presente trabajo nos centraremos en analizar los actos administrativos unilaterales e individuales, como es la visita domiciliaria, la cual, es emitida por las autoridades fiscales en ejercicio de las facultades discrecionales que le confiere el Código Fiscal de la Federación, y que se encuentran dirigida a una persona determinada con el objeto de revisar y verificar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales que tiene a cargo.

Los actos administrativos tienen por objeto satisfacer el interés público del Estado, el cual, en primera instancia está encomendado al presidente de la Republica; sin embargo, este puede delegar sus facultades en las distintas dependencia que conforman la administración pública, de ahí que los actos administrativos pueden emanar de distintas autoridades en los tres ámbitos del gobierno federal, estatal y municipal.

Es importante mencionar que, los actos administrativos se presumen legales, esto atendiendo al principio de legalidad, el cual, como ya analizamos obliga a las autoridades a actuar en estricto apego a la ley y establece que estas solo pueden realizar aquellos actos que se encuentran expresamente previstos en la ley, por tanto, dichos actos administrativos no requieren de una declaración de legalidad para que sean eficaces y surtan sus efectos jurídicos de forma inmediata; sin embargo cabe precisar que los actos administrativos deben revestir ciertos requisitos y formalidades, pues de conformidad con el artículo 16 Constitucional, todo acto de molestia que incida en la esfera jurídica de los particulares debe estar debidamente fundado y motivado y debe ser expedido por autoridad competente, de ahí que si bien, los actos administrativos se presumen legales, lo cierto es que de no cumplir con los requisitos y formalidades que exige la ley estos podrán ser anulados por los tribunales, pues, de acuerdo con lo que la doctrina ha establecido, el cumplimiento de estos elementos esenciales otorga seguridad jurídica al gobernado y le da un sentido de confianza y certeza de la legalidad y justicia respecto de la actuación de las autoridades.

3.1 El concepto del acto administrativo

El acto administrativo puede definirse en sentido formal o en sentido material, el primero, el sentido formal señala que el acto administrativo es aquel que realizan los órganos de la administración pública, por lo que apegándonos a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos; sin embargo, de acuerdo con el criterio material, el acto administrativo, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, es aquel cuya sustancia es administrativa, es decir, que las consecuencias jurídicas que producen son de naturaleza administrativa; bajo este criterio, cualquier poder público puede producir actos administrativos, ya sea el poder ejecutivo, el legislativo o el judicial, lo relevante de esto es que las consecuencias jurídicas que produce el acto de autoridad sean de naturaleza administrativa.

Agustín Gordillo señala que *“el acto administrativo es aquel dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”*³⁷.

³⁷ Gordillo, Agustín A. *“EL ACTO ADMINISTRATIVO”*, 2a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1969, p.40.

Gabino Fraga refiere que el acto administrativo es *“la declaración de voluntad, de la autoridad administrativa que produce efectos jurídicos directos, es decir, que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones al particular”*³⁸.

Manuel M. Diez, señala que el acto administrativo *“Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”*³⁹. Es decir, en estricto sentido, es aquel que proyecta sus consecuencias hacia el exterior de manera concreta e individualizada en una persona determinada.

Luis Humberto Delgadillo, por su parte, señala que *“el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa”*⁴⁰.

(Bielsa, 1947), precisa que el acto administrativo es *“la declaración, general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de su propia función y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos”*⁴¹.

Para (Pérez, 2006), es *“toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos”*⁴².

Para Serra Rojas *“El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública en 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”*⁴³. (Serra, 1998)

Los actos administrativos, al incidir directamente en la esfera de los particulares, ya sea de forma temporal o definitiva, necesariamente deben respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, es decir, deben ser emitidos mediante mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento y de conformidad con lo que disponen las leyes expedidas con

³⁸ Fraga, Gabino, *“DERECHO ADMINISTRATIVO”*, Porrúa, México 2007, p. 295.

³⁹ Diez, Manuel M., *“EL ACTO ADMINISTRATIVO”*, 2ª. Ed. Buenos Aires, Argentina 1961

⁴⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *“COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 256

⁴¹ Bielsa, Rafael, *“DERECHO ADMINISTRATIVO”*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1947, t. I, p. 202.

⁴² Pérez Dayán, Alberto, *“TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO”*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 53.

⁴³ Serra Rojas, Andrés, *“DERECHO ADMINISTRATIVO”*, 19a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 238.

anterioridad, más aún, tratándose de actos discrecionales como es la visita domiciliaria que, como ya estudiamos, implica una excepción al derecho de inviolabilidad del domicilio, por lo cual, exige que se cumplan los requisitos previstos en la Constitución y en la ley secundaria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló la tesis XXI. 1o. 92 K, cuyo rubro y texto es: “*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN*”⁴⁴, que de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configúren las hipótesis normativas”. (Tesis: 210507, 2000)

De todo lo anterior, podemos concluir que los actos administrativos son una declaración unilateral de la voluntad de la Administración pública, la cual tiene efectos vinculantes sobre los gobernados ya que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica, en favor o en contra de estos, lo que lleva inmersa la idea de autoridad e imperio, pues sus determinaciones son inobjetables para el gobernado, puesto que se emiten y acatan sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y, además, sin la necesidad de consenso de la voluntad del afectado, el cual, para ser válido debe cumplir los requisitos prevista en la ley.

3.2 Clasificación del acto administrativo

Los actos administrativos pueden clasificarse de acuerdo a las facultades que les otorga una norma jurídica determinada a las autoridades administrativas, en actos administrativos reglados y discrecionales; también pueden clasificarse de acuerdo al efecto que producen en su destinatario en actos administrativos favorables y desfavorables y de igual forma pueden clasificarse de acuerdo al resultado que producen en actos administrativos resolutorios y de trámite.

Actos administrativos reglados y discrecionales.

Los actos administrativos reglados son aquellos cuyo contenido está predeterminado por una norma jurídica; en estos casos, la ley sustituye al criterio del órgano administrativo, y predetermina ella misma qué es lo conveniente al interés público; en tales casos la administración pública no tiene otro camino que obedecer a la ley y prescindir de su apreciación personal sobre el mérito del acto. Su conducta, en consecuencia, está predeterminada por una

⁴⁴ Tesis XXI. 1o. 92 K, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Octava Época, Tomo XIV, Septiembre de 1994, p. 334.

regla de derecho; no debe él elegir entre más de una decisión, su actitud sólo puede ser una, aunque esa una sea en realidad inconveniente.

La regulación establecida en la norma jurídica a la cual debe apegarse la autoridad administrativa puede ser de dos tipos: directa o indirecta; habrá regulación directa cuando la conducta administrativa a seguir proviene de una ley o reglamento en el que se indica directamente a la administración pública, cuáles son las reglas que debe seguir; en cambio, la regulación será indirecta cuando existe una norma jurídica que sienta los principios que deben seguirse en determinados actos, pero no se refiere en específico a la autoridad administrativa.

Por otro lado, la discrecionalidad surge cuando la administración pública tiene un cierto margen de libertad para elegir entre distintas opciones jurídicamente diferentes (ya que todas ellas son ajustadas a derechos), la discrecionalidad es la combinación de algunos límites perimetrales, pero, con un espacio de libre elección; sin embargo, debe decirse que no hay actos absolutamente discrecionales, siempre debe existir un elemento reglado, como es la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto, los presupuestos de hecho que habilitan el ejercicio de esa potestad y la finalidad que debe perseguir el acto administrativo, ya que la discrecionalidad debe respetar los principios generales del derecho y en especial el principio de interdicción de la arbitrariedad toda vez que ninguna autoridad puede dictar actos caprichosos o que carezcan de un fundamento objetivo, racional y razonable⁴⁵.

Actos administrativos favorables y desfavorables

Con frecuencia es difícil identificar cuáles son los actos administrativos favorables y cuáles los desfavorables, pues en ocasiones esto depende del punto de vista que en cada caso se adopte, por ejemplo, la adjudicación de un contrato administrativo será un acto favorable para quien resulta elegido, pero desfavorable para los aspirantes que habían presentado una propuesta y no lograron su objetivo.

No obstante, debemos entender que un acto administrativo favorable es aquel que satisface la pretensión del gobernado o bien aquel que le reconoce un derecho adquirido, tales como el otorgamiento de un permiso, una licencia o una concesión, así como aquel en que se le reconoce el derecho a que se le devuelva un pago efectuado en exceso o indebidamente; los actos favorables son difíciles de retirar del mundo jurídico, ya que la autoridad administrativa no puede revocarlos por sí misma, sino que necesita previamente agotar un juicio de lesividad.

Por otro parte, los actos desfavorables, son aquellos que causan una afectación

⁴⁵ Blanquer, David, "INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO", 2ª. Ed. Valencia, 2009, Tirant to Blanch, p 199.

en la esfera jurídica del gobernado; estos requieren que se cumplan ciertos requisitos, como otorgar audiencia al interesado para que pueda defenderse, estar debidamente fundados y motivados y cumplir con la solemnidad al momento de su emisión; estos actos son fáciles de retirar del mundo jurídico cuando adolecen de algún vicio jurídico que los invalida.

Actos administrativos definitivos y de trámite

Los actos administrativos definitivos son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo. La calificación de un acto administrativo como acto definitivo o de trámite es fundamental para determinar si es susceptible de ser recurrido por la vía gubernativa y asimismo de control jurisdiccional contencioso administrativo.

Esta clasificación resulta relevante cuando se trata de controvertir los actos administrativos, toda vez que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 3 establece que solo serán impugnables los actos administrativos definitivos. Asimismo, este criterio ha sido sostenido por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis I.8o.A.89 A (10a.), cuyo rubro es “VISITA DOMICILIARIA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL CONTRA SU ACTA FINAL, CUANDO NO AFECTE DERECHOS SUSTANTIVOS DE LOS CONTRIBUYENTES”⁴⁶.

Conforme a la clasificación anterior, podemos ver que la visita domiciliaria que son los actos administrativos que nos interesan para efectos del presente trabajo, son actos administrativos discrecionales, toda vez que la autoridad fiscal es quien decide si la lleva a cabo o no y decide también el momento en que la emite; sin embargo, como se dijo en líneas precedentes, los actos administrativos discrecionales no pueden ser discrecionales en su totalidad, pues la discrecionalidad se refiere únicamente a que la autoridad fiscal decide si ejerce o no su facultad de comprobación, pero una vez que decide ejercerla debe ajustarse a los lineamientos previstos en la ley, por tanto, cuando decide emitir una orden de visita domiciliaria esta debe cumplir los requisitos que exige el artículo 16 Constitucional y el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, es decir, debe ser emitida por escrito, con firma autógrafa del funcionario competente, debe señalar el objeto de la revisión y debe estar debidamente fundada y motivada, pues de no cumplir con ello su actuación se volvería ilegal.

⁴⁶ Tesis I.8o.A.89 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 21, agosto de 2015, p. 2644.

De igual forma, podemos decir que las visita domiciliarias son actos administrativos desfavorables a los intereses del contribuyente ya que inciden en su esfera jurídica y al ser un acto de autoridad que se desarrolla en diversas actuaciones que se van agotando en forma subsecuente, se puede decir que es un acto de trámite y definitivo, pues la visita domiciliaria inicia con una orden de visita la cual es un acto de trámite, posteriormente durante su desarrollo se van levantando actas parciales de visita hasta llegar al acta final de visita, las cuales también son actos de trámite y finalmente concluye con una resolución la cual es un acto definitivo.

3.3. Elementos de los actos administrativos

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez precisa que *“los elementos de los actos administrativos son tres: 1. El elemento subjetivo: que está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, el que debe tener competencia y voluntad para emitirlo, entendiendo por lo primero el conjunto de facultades legítimamente otorgadas a un órgano y, por lo segundo, el elemento psíquico que lleva inmerso una intención de producirlo. 2. El elemento objetivo: que constituye el motivo final del acto, la materia y contenido de que se trata; es decir, aquello sobre lo cual incide, el que debe ser lícito, posible, real y determinable, de manera que no puede perseguirse un fin distinto al interés general, en oposición a la Ley y 3. Formal: se refiere a la observancia del procedimiento prescrito para su elaboración, su expresión y comunicación, atendiendo a los artículos 16 Constitucional y 38 del Código Fiscal de la Federación, deben constar por escrito, señalar la autoridad que los emite, estar fundado y motivado y expresar la resolución, objetivo o propósitos que se persigue y ostentar la firma del funcionario correspondiente”*⁴⁷.

Por su parte, Serra Rojas, clasifica los elementos del acto administrativo en tres: *“los subjetivos, los objetivos y los formales. Los primeros comprenden la administración, los órganos, competencia e investidura legítima del órgano. Los segundos comprende el presupuesto de hecho, objeto, causa y fin del acto, y el último, en los elementos formales se encuentran con el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación”*⁴⁸.

De lo anterior podemos decir que los elementos de que constituyen el acto administrativo son: a) el sujeto, b) la voluntad, c) el objeto, d) el motivo, e) el fin, y f) la forma.

Sujeto

En el acto administrativo interviene dos sujetos un sujeto activo y un sujeto

⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *“COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 256.

⁴⁸ Serra Rojas, Andrés, *“DERECHO ADMINISTRATIVO”*, 19a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 238

pasivo, el sujeto activo es el órgano de la administración pública competente que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de voluntad del Estado, mientras que el sujeto pasivo es el particular a quien se dirige el acto y recibe sus efectos en su esfera jurídica.

El profesor Rafael I. Martínez Morales, señala que *“El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”*⁴⁹.

La voluntad

Algunos autores, consideran la voluntad como un elemento esencial del acto administrativo mientras que otros tantos señalan que no es un elemento sino un presupuesto del mismo. La voluntad está referida al sujeto activo, es decir a la autoridad que emite el acto administrativo y debe manifestarse de forma expresa, a efecto de que el sujeto pasivo, es decir el gobernado quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

El doctor Miguel Acosta Romero, señala que *“la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; figurar dentro de las facultades del órgano; no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; y debe expresarse en los términos previstos en la ley”*⁵⁰; en su opinión, la manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea, que se manifieste objetivamente aclarando que no debe confundirse el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la objetividad del acto, que es otro elemento del acto administrativo.

De lo anterior, se puede observar que la autoridad que emite un acto administrativo debe tener competencia y voluntad para emitirlo; por lo que hace a la competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que de la interpretación armónica de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales, se advierte que los actos de molestia privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente

⁴⁹ Martínez Morales, Rafael, “DERECHO ADMINISTRATIVO”, segundo curso, Harla, México, 1994, p. 219.

⁵⁰ Miguel Acosta Romero, “TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO” México 13a. ed. México 1997, Porrúa, p.143.

debe emitirse por quien para ello este facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación, de lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite, esto fue sostenido en la jurisprudencia P./J. 10/94, cuyo rubro es “*COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD*”⁵¹.

Por lo que hace a la voluntad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que esta se plasma a través de la firma del funcionario que emite el acto administrativo, pues la firma es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma, así lo sostuvo en la jurisprudencia con número de registro 251598, sustentada por el Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, cuyo rubro es “*FIRMA AUTÓGRAFA, RESOLUCIÓN CARENTE DE. ES INCONSTITUCIONAL*”⁵².

El objeto

El objeto del acto administrativo –en sentido restringido– consiste en lo que el sujeto activo decide, certifica u opina, debiendo ser lícito, cierto, determinado, física y jurídicamente posible, razonable y moral.

El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que “*el objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual, de acuerdo con el derecho común, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración pública*”⁵³.

El motivo

El motivo se identifica como la causa que llevó a la autoridad administrativa a emitir el acto, es decir, la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realizan y que el sujeto activo (la autoridad administrativa) tomó en consideración para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad.

⁵¹ Tesis P./J. 10/94, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Núm. 77, octava época, mayo de 1994, p. 12.

⁵² Tesis 251598, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Volumen 133-138, Sexta Parte, séptima época, p. 281.

⁵³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “*Elementos de derecho administrativo*, limusa, México, 1991, p. 174.

En materia administrativa y fiscal nos encontramos que, cuando la autoridad dicta una resolución debe exponer los motivos que ha tenido para ello, a fin de que el contribuyente esté en posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución; sin embargo, algunos tratadistas como Guido Zanobini, Renato Alessi y Miguel Acosta Romero señalan que este no es un elemento del acto administrativo sino un presupuesto del mismo; sin embargo otros estudiosos del derecho administrativo no menos distinguidos, como Maurice Hauriou, Andrés Serra Rojas y Juan Carlos Cassagne si le reconocen ese carácter.

En opinión del profesor Rogelio Martínez Vera el motivo del acto administrativo consiste en *“aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido”*⁵⁴.

El fin

El fin o la finalidad del acto administrativo se ha definido como el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización. La doctrina ha señalado que el fin debe ser de interés general, estar apegado a la ley, figurar dentro de la competencia del sujeto activo, y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley; cuando falta cualquiera de estos requisitos se dice que hay desvío de poder, es decir que el sujeto activo del acto administrativo ha aplicado la potestad de que está investido para fines distintos a los previstos en la ley.

A este respecto, el profesor español José María Boquera Oliver, señala que *“El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone”*⁵⁵.

En materia fiscal, los actos administrativos tienen como fin la contribución del gasto público, lo cual, es una cuestión de orden público e interés general ya que tiene su fundamento en el mandato constitucional previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución que establece que todos los mexicanos deben contribuir al gasto público del Estado.

En esa tesitura podemos ver que el fin de la visita domiciliaria emitida por las autoridades fiscales siempre debe ser comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes a efecto de verificar si han cumplido debidamente con su obligación fiscal de contribuir al gasto público en la forma proporcional y equitativa que les corresponde de conformidad con las

⁵⁴ Rogelio Martínez Vera, *“NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO”*, 5a. ed., Editorial Banca y Comercio, México, 1978, pp. 139 y 140.

⁵⁵ Boquera Oliver, Jose María, *“ESTUDIOS SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO”*, Civitas, Madrid, 1978, p.78.

obligaciones establecidas en las leyes fiscales.

La forma

La forma del acto administrativo es la manera en que el sujeto activo expresa la manifestación de su voluntad, es decir, la solemnidad con que emite el acto jurídico, este elemento del acto administrativo da certeza al sujeto pasivo de que la resolución o acto que le fue notificado efectivamente constituye la voluntad de la administración pública.

El maestro Gabino Fraga señala que *“A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y que en esta rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa”*⁵⁶.

En materia fiscal, de acuerdo con lo que establece el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, los actos administrativos que emiten las autoridades fiscales deben contener los siguientes requisitos.

- I. Constar por escrito en documento impreso o digital. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente o por medio del buzón tributario y deberán transmitirse codificados a los destinatarios.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Señalar lugar y fecha de emisión.
- IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate
- V. Ostentar la firma del funcionario competente. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.
- VI. Señalar el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

De esta manera, podemos observar que los actos administrativos en particular, los actos que emiten las autoridades fiscales, para su validez, deben contener

⁵⁶ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 270.

no solo los requisitos que exigen los artículos 14 y 16 de la Constitución, sino que además deben cumplir con aquellos que se encuentran previstos en la norma secundaria, es decir, lo previstos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

3.4. Características de los actos administrativos

Las características más destacadas de los actos administrativos son tres: su presunción de validez, su firmeza administrativa y su ejecutoriedad. La primera alude a que todo acto debe considerarse válido mientras no se demuestre lo contrario; la firmeza administrativa, se refiere a que los actos administrativos que afectan a la esfera jurídica del particular, generalmente, constituyen la última voluntad de la autoridad, y finalmente, la ejecutoriedad del acto administrativo se refiere a que los actos administrativos surten plenamente sus efectos jurídicos desde el momento de su emisión.

La presunción de validez que acompaña a todo acto administrativo no es absoluta; pues no es permanente en todo tiempo y circunstancia, sino que es una mera presunción simple, que puede ser desvirtuada por todo aquel sujeto que se sienta perjudicado con su contenido; sin embargo, la legalidad de los actos administrativos debe demostrarse ante la instancia correspondiente.

La presunción de validez de los actos administrativos genera: a) por principio, que todo acto administrativo es eficaz y no requiere de ninguna otra declaratoria posterior para ello; b) esta presunción de validez no es absoluta, de ahí que todo sujeto agraviado por su contenido se encuentre en posibilidad de destruir los efectos de cualquier acto administrativo a través de la demostración de su irregularidad normativa, ante la instancia que resulte competente para ello, y c) tal característica impide, por sí misma y dada su naturaleza pública que la nulidad de un acto administrativo pueda ser declarada oficiosamente por los jueces; esta presunción se encuentra prevista tanto en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, así como en el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales establecen que las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho⁵⁷.

Respecto a la firmeza administrativa, esta es la que le permite considerar un acto administrativo como definitivo; es decir, no susceptible de modificación alguna por operación de algún mecanismo de autocontrol en sede administrativa.

Esta característica es de suma utilidad para diferenciar el acto administrativo

⁵⁷ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, México 2022.

como la declaración final de voluntad de un órgano administrativo, respecto de todos aquellos actos de procedimiento no definitivos, que son simplemente parte de todo un conjunto de operaciones que tienen su conclusión en un distinto acto administrativo con carácter definitivo, que crea, modifique o extingue una situación jurídica concreta.

Los actos administrativos serán firmes cuando, habiendo algún medio de defensa para su impugnación en sede administrativa, esté no haya sido ejercido o, habiéndolo ejercido, su resultado sea desfavorable al particular. De lo que se concluye que un acto administrativo es firme o definitivo cuando luego de agotar los recursos legales admisibles en su contra, este fue declarado válido y, por tanto, está en condiciones de ser exigido o cumplido, es decir, cuando dicho acto ya es ejecutable.

La ejecutoriedad del acto administrativo puede interpretarse en el sentido de que el acto administrativo es obligatorio o exigible y por tanto debe cumplirse, esto toma como fundamento la idea de que, la administración pública es el ente jurídicamente competente y capaz para ejecutar la voluntad del estado.

Se distinguen dos clases de ejecutoriedad: una de carácter propio o inmediato y otra impropia o mediata. La primera se traduce en la acción conjunta de una misma entidad u órgano administrativo; esto es, un solo ente público dicta el acto y también prevé a su cumplimiento. La segunda es cuando la ejecución de un acto corre a cargo de otro órgano administrativo, distinto de aquel que lo dicto.

Gabino Fraga clasifica los actos administrativo según su naturaleza: en actos materiales y actos jurídicos; según las voluntades que intervienen en su formación: en constituidos por una voluntad única o por el concurso de voluntades: simples, colegiado, complejo o colectivo, acto unión, contrato; conforme la relación que dichas voluntades guardan con la ley en acto obligatorio, reglado y el acto discrecional; según el radio de aplicación del acto: en internos y externos; por razón de su finalidad: en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones y en actos de ejecución, y finalmente, por lo que se refiere a su contenido y efectos jurídicos: los actos destinados a limitar la esfera jurídica, a ampliarla, y los que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho⁵⁸.

3.5 La nulidad del acto administrativo

Los actos administrativos pueden extinguirse por distintas causas, algunas de ellas son: porque ha dejado de producir sus efectos jurídicos, ya sea que se haya cumplido el objeto o fin para el que fue emitido, por caducidad, por

⁵⁸ Fraga Gabino, *op cit.* p.237.

sustitución o bien, por revocación o anulación del mismo.

En este sentido es importante distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, la primera, generalmente se produce por causas no precisamente queridas ab-initio sino que son consecuencia de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente, principalmente porque se advierte algún vicio o irregularidad en el acto administrativo y por tanto se extingue por una declaratoria de nulidad; mientras que la segunda la cesación de sus efectos, entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente, pues se considera que el acto administrativo deja de surtir sus efectos porque se ha cumplido la finalidad para la que se emitió.

Según Miguel S. Marienhoff, *“Los efectos del acto administrativo cesan, en sentido restringido, cuando expira el plazo de su vigencia o se cumple su finalidad, en tanto que la extinción de dicho acto se produce por revocación o por anulación de este”*.⁵⁹

Gabino Fraga, considera que *“la extinción de los actos administrativos se da en función de tres principales vertientes: por su inexistencia innata, por su nulidad y por su revocación. La invalidez innata se da por la inexistencia de los elementos internos y externos de validez, cuando falte la voluntad de la autoridad, el objeto, la competencia y omisión en las formas constitutivas del acto. La nulidad de los actos se da cuando existen vicios en sus elementos constitutivos, en la apreciación de los hechos que lo originan a sus fines. Finalmente, la revocación se da en función de una decisión unilateral de la autoridad por un motivo superveniente”*⁶⁰.

Serra Rojas, indica que *“la extinción de los actos administrativos se da en función de diversos medios, cuando se elimina de la vida jurídica por la administración pública, por determinación judicial, por circunstancias legales no consideradas ni advertidas en el momento en que se expidió o por razones posteriores de oportunidad, merito o conveniencia. Considera que son formas de extinción del acto la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad o por decisiones administrativas y jurisdiccionales; asimismo, señala que la doctrina reconoce tres tipos de nulidad: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa”*⁶¹.

Al respecto existen varias teorías que distinguen estas formas de extinción del acto administrativo: la primera, la subjetiva, refiere que la revocación es el retiro del acto por motivo de legitimidad o mérito y por la misma autoridad que lo emitió; en cambio, la invalidación se produce por un órgano ajeno a su creación; la segunda, la teoría es la objetivista, postula que prescindiendo del sujeto que le da origen, el acto se revoca por motivo de mérito, y se invalida por causa de

⁵⁹ Miguel S. Marienhoff, “TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, t.II, pp. 560 y 561.

⁶⁰ Gabino Fraga, *op cit.* p. 292 y 293.

⁶¹ Serra Rojas, Andrés, *op cit.* p.361.

legitimidad; la tercer teoría, la ecléctica, sostiene que habrá revocación cuando se retire un acto por motivos de legitimidad o mérito y por el mismo órgano que lo creó y, por otra parte, la invalidación significa el retiro del acto por razones de legitimidad y por un órgano distinto al que lo creó.

Con base en lo anterior, podemos observar que los doctrinarios del derecho administrativo coinciden en que los actos administrativos pueden extinguirse ya sea porque cesaron sus efectos, esto al haberse cumplido el fin para el que fueron emitidos o bien, porque sobrevenga una declaratoria de nulidad.

Para efectos de la presente investigación nos centraremos en la extinción del acto administrativo por causas de nulidad, es decir, por razones de legitimidad, las cuales podemos clasificar en 3 tipos, la inexistencia del acto, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

La primera, la inexistencia del acto administrativo se da cuando a este le falta un elemento esencial, orgánico o estructural para su formación; de ahí que es lógicamente imposible concebir su existencia jurídica. El acto inexistente, se confunde con la nada y el derecho no tiene que ocuparse de él, porque de hacerlo se estaría ocupando de la nada. Según esta teoría, el acto inexistente no produce efecto jurídico alguno, de ahí que resulta no sólo ocioso, sino contradictorio, que se emita un pronunciamiento sobre el contenido de aquél, en tanto que dicha inexistencia acarrea la imposibilidad de analizar sus razones y fundamentos, porque se está en presencia, de un acto inexistente.

Este criterio fue sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro, Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver por unanimidad de votos el amparo directo 425/2018, del cual derivó la tesis aislada XI Región 2o.13 A 10a. cuyo rubro es *“NULIDAD DE CRÉDITOS FISCALES POR CARECER DE FIRMA AUTÓGRAFA. AL IMPLICAR LA INEXISTENCIA DEL ACTO, IMPIDE ANALIZAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN RELATIVOS AL FONDO DEL ASUNTO”*⁶².

Ahora bien, en cuanto a la nulidad de los actos administrativos, se tiene que un acto es nulo cuando se dan los elementos de existencia, pero de modo imperfecto; por este motivo, no puede producir efecto legal alguno o los producirá de manera provisional, pues los mismos serán destruidos de manera retroactiva, cuando la autoridad judicial declare la nulidad del acto.

Como se adelantó, la teoría clásica de la nulidad subclasifica los actos nulos en: nulos absolutos o de pleno derecho, y en nulos relativos o anulables.

La nulidad absoluta o de pleno derecho, se origina cuando el acto administrativo tiene una malformación en uno o en todos sus elementos de existencia; es decir que fue emitido en contravención de una norma de orden público; este tipo de

⁶² Tesis XI Región 2o.13 A 10ª, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Décima Época, Tomo II, Libro 63, febrero de 2019, p. 3080.

nulidades no admite convalidación por parte de su destinatario, los actos administrativo viciados de una nulidad absoluta surtirán sus efectos hasta que la autoridad judicial declare la nulidad momento en el cual se restituirá de manera retroactiva al gobernado sus derechos que hubieren sido afectados.

Los actos absolutamente nulos son los que adolecen de vicios ostensibles y particularmente graves, este tipo de actuación administrativa, defectuosa en su totalidad, no puede ser convalidada bajo ninguna forma o mecanismo; un acto administrativo de pleno derecho es aquél que atenta contra el orden público y el interés general, atacando frontalmente el principio de legalidad que rige a la administración pública relativo a que debe emitirse en apego a los requisitos y formalidades previstos en las leyes vigentes.

Finalmente, la nulidad relativa o anulabilidad se da cuando existe algún vicio en el acto administrativo, pero este es convalidado de tal forma que no impide que este produzca sus efectos jurídicos, pues si bien existe un vicio o error en el acto administrativo este es encomendable, es decir que puede perfeccionarse por el consentimiento de su destinatario.

Los actos anulables, son los actos administrativos defectuosos, cuya formulación viciada no atenta contra el orden público, por lo que es anulable o viciado de nulidad relativa, misma que es convalidable por el consentimiento del afectado; se estima que en materia administrativa, se daría esta figura, pues el consentimiento del afectado, ya expreso o tácito, efectivamente convalida el acto en el caso de que, por ejemplo ya no ampliara la demanda, habiendo alegado en la demanda inicial que el mismo no se le había notificado, sin embargo los efectos de la convalidación del acto ya no darían lugar a que éste se declare nulo, debemos recordar aquí el principio de validez de que gozan todos los actos administrativos, por lo que su nulidad o invalidez debe ser declarada por el órgano competente del control de legalidad, ya administrativo, ya judicial, pues en principio, todos los actos administrativos se presumen válidos.

Con frecuencia encontramos que se dice que el concepto de nulidad, en la materia administrativa es multívoco, ambiguo y equívoco, puesto que implica muchas cosas distintas a la vez, por lo que su sistematización se ha dificultado. Un distinguido civilista mexicano, Ernesto Gutiérrez y González, señaló que “se piensa en la nulidad como si fuera un estado permanente de ciertos actos y eso es un error, pues no hay nulidades, sino actos nulos”⁶³.

La magistrada Adriana Cabezut Uribe, cita al maestro Jose Antonio Moreno Molina quien define la invalidez del acto administrativo como “una situación patológica del acto administrativo, por la carencia de alguno de sus

⁶³ Gutiérrez y González, Ernesto. “DERECHO DE LAS OBLIGACIONES”. Cajica. México. 1965. p. 136.

elementos”⁶⁴.

Siguiendo a autores como Tron Petit y Ortiz Reyes, estiman que el régimen de la nulidad del acto administrativo se determina conforme al siguiente orden: 1) Ilegalidad (irregularidad o disconformidad jurídica), de presentarse se podrá ejercer la acción de, 2) Nulidad (técnica procesal o sistema de acciones) que permiten al juez declarar la, 3) Invalidez del acto, siempre y cuando concurren, 4) Razones no invalidantes o de conservación del acto; que pueden conducir a la, 5) Ineficacia como sanción de carácter: a) Formal y jurídico: nulidad de pleno derecho o lisa y llana y b) Material, fáctica y funcional. La ilegalidad del acto administrativo es, entonces, un hecho objetivo, resultado de la constatación que hace el juzgador de cada uno de los elementos del acto y los presupuestos establecidos por la norma jurídica y si el acto se estima viciado, tal vicio será una causa potencial de su invalidez⁶⁵.

De todo lo anterior, se puede observar que, los doctrinarios del derecho administrativo coinciden en que la nulidad del acto administrativo se da por la carencia de los elementos de existencia de este; sin embargo, distinguen entre los vicios que pueden llevar a declarar la nulidad absoluta del acto administrativo y aquellos que pueden ser convalidados permitiendo que, el acto administrativo, aun estando viciado, puede producir plenamente sus efectos jurídicos.

En la legislación mexicana encontramos la misma clasificación, pues la Ley Federal de Procedimiento Administrativo distingue las causales que provocan la nulidad absoluta del acto administrativo y aquellas que pueden ser convalidadas por su destinatario y que solo provocaran la anulabilidad del acto, tal como lo podemos ver de sus artículos 5, 6, 7 y 11, que señalan que la omisión o irregularidad de los elementos esenciales y los requisitos exigidos por las leyes producirán la nulidad o anulabilidad del acto, según sea el caso.

El artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que “la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de la citada ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”⁶⁶.

Por su parte, el artículo 6 de la citada ley establece que “La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la citada ley, producirá la nulidad del acto

⁶⁴ Cabezut Uribe, Adriana, “TEORÍA DE LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO”, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/teoriadelanulidaddelactoadministrativo.pdf>

⁶⁵ Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel “LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”, Porrúa, México, 2009, p236.

⁶⁶ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México 2022.

administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad”.⁶⁷

Señalando además que el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y que la declaración de nulidad del acto administrativo producirá efectos retroactivos por lo que deberá restituir al gobernado los derechos que le hubieren sido afectados.

Serán causas de nulidad absoluta del acto administrativo, la contravención a los siguientes requisitos previstos en las fracciones I a X del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana.⁶⁸

Por su parte el artículo 7 de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que “la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esa Ley,

⁶⁷ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México, 2022.

⁶⁸ *Ibidem*.

producirá la anulabilidad del acto administrativo; sin embargo, el acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto, además de que tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo⁶⁹.

Serán causas de nulidad relativa o anulabilidad del acto administrativo, la contravención a los requisitos establecidos en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de la citada ley.

- XI. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIII. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XIV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XV. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.⁷⁰

Si bien las reglas señaladas aplican a todos los actos administrativos en general, lo cierto es que, atendiendo al principio de especialidad, tratándose de actos administrativos dictados por autoridades fiscales, estos deben contener los requisitos que prevé el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que los actos administrativos que se deban notificar, para su plena eficacia, deberán contener lo siguiente:

- I. Constar por escrito en documento impreso o digital. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente o por medio del buzón tributario, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Señalar lugar y fecha de emisión.
- IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, México 2022.

- V. Ostentar la firma del funcionario competente. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.
- VI. Señalar el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.⁷¹

Si bien, el Código Fiscal de la Federación, no precisa cuáles son las causales que anularan los actos administrativos, estas las podemos encontrar en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual, mantiene la postura de la teoría clásica de la nulidad de acto administrativo que ya hemos estudiado, pues señala que los vicios de los actos administrativos podrán conllevar a la declaratoria de nulidad absoluta o bien de nulidad relativa, esta última permitiendo que los actos administrativo subsistan cuando el contribuyente los convalida.

Resulta importante analizar el contenido del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece que los actos administrativos serán ilegales, es decir, que están afectados de nulidad absoluta, cuando se demuestre lo siguiente:

- 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.

Por otro lado, el propio artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que, los actos administrativos estarán

⁷¹ Código Fiscal de la Federación, México 2022.

afectados de nulidad relativa, es decir, que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, en los siguientes casos:

- 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.

De la clasificación anterior, han surgido las denominadas ilegalidades no invalidantes, que no es otra cosa que las causas de anulación del acto administrativo, es decir, las causas que conllevan a la declaración de una nulidad relativa del acto, pues si bien, el acto administrativo se encuentra afectado por un vicio o error, este puede perfeccionarse por la convalidación del destinatario.

Así las cosas, podemos ver que la legislación mexicana sigue los postulados de la teoría clásica de las nulidades, pues distingue las causas que provocan la nulidad absoluta del acto administrativo, caso en el cual, de actualizarse alguno de estos supuestos los tribunales contenciosos deberán declarar la nulidad de los actos administrativos invalidándolos de forma definitiva y las casusa que provocan la nulidad relativa, en el cual, el acto administrativo podrá subsistir y surtir plenamente sus efectos jurídicos, al convalidarse por su destinatario.

El Ministro Pérez Dayán, estima como vicios del acto administrativo los siguientes: 1.- vicios de competencia, señalando que habrá incompetencia cuando un agente público realiza un acto administrativo que no estaba previsto dentro de su esfera de atribuciones, señalando que las reglas de competencia son, sin lugar a dudas, presupuestos básicos en el ejercicio de cualquier acción oficial, por ello se dice que obedecen al orden público, por lo que advertida la incompetencia por cualquier órgano de control (administrativo o jurisdiccional), ésta debe ser declarada como tal aun oficiosamente; 2.- vicios en la voluntad, tales como error, dolo, violencia; 3.- vicios en el motivo; 4.- vicios en el contenido, cuando en el acto administrativo, el objeto perseguido por el agente administrativo no es posible, lícito o cierto; 5.- vicios en la finalidad; 6.- vicios en la forma; 7.- vicios en los elementos accesorios⁷².

Sobre esta clasificación, señala que en el derecho administrativo la nulidad deriva de la imposibilidad de integración del acto administrativo a un ordenamiento jurídico dado o de su violación objetiva de principios jurídicos; las nulidades administrativas no dependen de cuál elemento del acto está viciado, sino de la importancia de la infracción al orden jurídico. Señala también que, siguiendo la clasificación de la teoría clásica de la nulidad del acto jurídico, existen tres tipos de invalidez de los actos administrativos: actos inexistentes, actos viciados de nulidad absoluta y actos viciados de nulidad relativa.

De lo hasta aquí expuesto podemos determinar que a cada causa de ilegalidad corresponde un fin específico, por ello la nulidad es el medio de que se vale el juzgador, para calificar el acto como ilegal; pero el juez, deberá también evaluar la magnitud y trascendencia de esa ilegalidad, es decir, sus consecuencias, ya que la simple falta de formalidades podría provocar que el acto (no obstante que adolezca de alguna irregularidad) sea ilegal, no por ello sea inválido.

Así lo ha reconocido el Poder Judicial a través de la Tesis I.4o.A.443.A del Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, cuyo rubro indica "ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE ILEGALIDADES NO INVALIDANTES QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN NI AGRAVIO"⁷³.

De conformidad con el criterio mencionado, los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación consideraron que, si la ilegalidad del acto de autoridad no se traduce en un perjuicio que afecte al particular, resulta irrelevante tal vicio, ya que no se afectaron las defensas del particular, por lo que al no satisfacerse las condiciones legales para la eficacia de la ilegalidad en comento, resulta indebido, en el caso, declarar una nulidad cuando la ratio Legis es muy clara, en el sentido de preservar y conservar actuaciones de la autoridad administrativa que, aunque ilegales, no generan afectación al

⁷² Pérez Dayan, Alberto. "TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO". Porrúa. México. 2006. Op. Cit., pp. 137 y Ss. 11 PÉREZ DAYAN, Alberto. Op. Cit., pp. 132 y Ss.

⁷³ Tesis I.4o.A.443. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, noviembre de 2004, página 1914.

particular.

Luego entonces, tenemos que, de conformidad con dicho criterio, es necesario que los vicios u omisiones de los actos administrativos afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada y que ocasionen un perjuicio efectivo, porque de lo contrario el concepto de anulación esgrimido sería insuficiente y ocioso para declarar la nulidad del acto administrativo

En consecuencia, tenemos que la validez del acto administrativo no es sinónimo de su legalidad, por ello, lo importante no es la validez del acto, sino su presunción de que se encuentra apegada al orden jurídico y es esta presunción la que debe destruirse o conservarse. Un acto administrativo es válido, no por su legalidad, sino porque su conservación está garantizada por el derecho ya que se estima necesario asegurar que el acto cumpla los fines y la función práctica que motivaron su emisión.

Esta protección que el derecho otorga a los actos administrativos a favor de la eficacia de los fines sociales y del interés público está reconocida por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁷⁴ que señala diversos actos en los que no se cumplen las formalidades exigidas por la ley y que, aun con ello, se reconoce la validez de los mismos, porque los vicios del acto administrativo no afectaron los derechos del gobernado y por tanto, no trascendieron en el sentido de la resolución.

A esto se le conoce como ilegalidades no invalidantes y algunos ejemplos de ellas son: cuando en un citatorio no se haga mención de que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden; 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; 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; 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; 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; 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 desvirtuar las observaciones.

En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que, el principio de legalidad que revisten los actos administrativos prevé que un acto puede estar viciado, pero no

⁷⁴ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, México 2022.

por ello, se declarará inválido o nulo, sino que se estimará eficaz, en razón de criterios que calificarán la gravedad o levedad de las repercusiones de la violación cometida.

Una vez que hemos estudiado las causas que pueden invalidar los actos administrativos resulta importante analizar la figura y la función que ejercen los tribunales contenciosos, pues a estos les compete la administración de la justicia administrativa, es decir, estos tribunales son los encargados de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública.

Los tribunales contenciosos, son los que tiene la función de proteger los intereses de los particulares frente a los actos de la administración pública, haciendo efectiva la sujeción de la administración al principio de legalidad, es decir, tienen la función de velar por el cumplimiento de la legalidad y la seguridad jurídica de los ciudadanos, para combatir los actos arbitrarios y contrarios a la ley que ejecuta la administración pública.

Capítulo IV. La justicia Administrativa.

4.1. El concepto de Justicia Administrativa.

La justicia administrativa en México, incuestionablemente, es uno de los pilares fundamentales que ha contribuido con el fortalecimiento del Estado de Derecho, el desarrollo del país y la paz social, toda vez que sujeta la actuación de la Administración pública a un control jurídico por parte de los tribunales administrativos a fin de evitar actos de corrupción y actuaciones arbitrarias por parte de los servidores públicos que conforman la administración pública.

El Estado de derecho implica la existencia de órganos de control; la justicia administrativa, por su parte, pretende hacer efectiva la sujeción de la administración al principio de legalidad. En el Estado de derecho la administración pública está sometida a la justicia administrativa, que vela por el cumplimiento de la legalidad y su valor esencial que es la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Fix Zamudio, señala que *“la justicia administrativa consiste en un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que tienen como finalidad la tutela de los particulares frente a la administración pública”*⁷⁵.

Visto desde este punto de vista, la justicia administrativa funciona como la protectora de los intereses de los particulares ante los actos de la administración pública, la cual, busca crear mecanismos que protejan sus intereses frente a los actos arbitrarios que se dan en la administración pública. Dentro de la justicia administrativa se encuentra la llamada jurisdicción administrativa, es decir, los tribunales que conocen de procedimientos jurisdiccionales ya sean a nivel federal o local; es importante mencionarlo porque la justicia es el género y la jurisdicción es la especie.

Al ser tan amplia la justicia administrativa, en ella podemos ubicar en primer lugar las leyes del procedimiento administrativo, esto debido a que en ellas se establecen los parámetros legales para crear, modificar, extinguir y ejecutar los actos administrativos, los requisitos de fondo y de forma que señalan cómo debe ser el buen actuar de los servidores públicos. Estas se pueden ver como la primera instancia que más que represiva es preventiva, permite a los servidores públicos conocer la ley y evitar caer en infracciones. En segundo lugar, ubicamos a los recursos administrativos, los cuáles se presentan ante sede administrativa, funcionan como medios de impugnación previos a la instancia jurisdiccional. Estos no solo son un medio de protección para los particulares, también es una oportunidad para que las instituciones corrijan su actuar mediante la revisión de otro sujeto perteneciente al mismo organismo, es una forma de proteger la credibilidad de la función pública. Finalmente, hallamos la jurisdicción

⁷⁵ Fix-Zamudio, Hector., *“INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA”*, ed. El Colegio Nacional, México, 1093, p. 53.

administrativa que se encuentra depositada en los tribunales pertenecientes al poder ejecutivo federal o local, según sea el caso; en ambos niveles de gobierno encontramos actividades y funciones similares con ligeras variaciones, estos tribunales tienen como principal función atender los juicios de nulidad contra actos administrativos que pudieran ser materia de un recurso administrativo en sus diferentes modalidades, ejemplo de esto es la impugnación de la resolución de los recursos de revocación y de inconformidad.

La justicia administrativa desde sus diferentes formas de manifestación representa oportunidades diversas para combatir los actos arbitrarios y contrarios a la ley que ejecuta la administración pública. No solo debemos verlo como un fin último, sino como un conjunto de filtros que comienzan en las leyes que marcan el procedimiento a seguir, así se dota al ciudadano de una forma de exigir que se cumplan los principios y valores de la administración pública.

Así pues, enfocándonos en la jurisdicción administrativa que se encuentra depositada en los tribunales contenciosos tenemos que estos tienen la función de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública, a través que un procedimiento que se rige por los siguientes principios:

- Impartición por tribunal competente.
- Igualdad procesal de las partes.
- Procedimiento establecido en la ley.
- Economía procesal.
- Resolución conforme al principio de legalidad.

En palabras de Serra Rojas, la justicia administrativa, *“Comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos [...], comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecidos para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa”*⁷⁶.

La Magistrada Margarita Lomelí señaló que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro de su filosofía define que su misión es *“Impartir justicia administrativa en el orden federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad, que garantice el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, al desarrollo del país y a la paz social”*⁷⁷.

⁷⁶ Serra Rojas, Andrés, *op cit.*, p.341-346.

⁷⁷ Lomelí Cerezo Margarita, *“EFECTOS DE LA NULIDAD DECLARADA EN LAS SENTENCIAS DE TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN”*, Colección de Estudios jurídicos, vol., VI, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1983, p.133

Se puede decir que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano encargado de llevar a cabo la noble labor de impartir justicia administrativa en el ámbito federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad, en el que garantiza el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Además, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, con la organización y atribuciones que su ley orgánica prevé, este Tribunal se considera como: Una de las instancias jurisdiccionales de mayor tradición en nuestro país, pues a lo largo de su historia, este Órgano Colegiado se ha caracterizado por una constante evolución en beneficio de la función del Estado de impartir justicia. Desde su creación como Tribunal en 1936, innovo en nuestro sistema jurídico con la idea de una instancia jurisdiccional, constituida formalmente en el seno del Poder Ejecutivo, pero con total independencia para emitir sus fallos frente a cualquier autoridad administrativa, lo cual lo identifica como un órgano indiscutiblemente autónomo, honesto e imparcial.

La labor jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa a lo largo de 86 años de existencia se caracteriza por poseer valores como la honradez, la imparcialidad, la eficiencia, el compromiso y la excelencia, pero, sobre todo, por la independencia para resolver los asuntos que le son sometidos a su jurisdicción frente a la Administración Pública Federal. Lo anterior pone de manifiesto que el aumento desmedido de asuntos que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha sido notable y ha originado la dilación en la resolución de los juicios de nulidad, no por negligencia de sus integrantes, sino porque materialmente el cumulo de ellos ha rebasado la capacidad de los recursos humanos con que cuenta.

En relación a lo anterior, es necesario retomar los antecedentes históricos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

4.2. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Carlos Ortega Carreón no relata en su libro “Derecho Procesal Fiscal”⁷⁸, que en la Constitución Federal de 1824 el sistema jurídico mexicano derivado de la tradición española plasmada en la Constitución de Cádiz, adoptó el sistema político del federalismo, y en cuanto a impartición de justicia esta fue encomendada al Poder Judicial en todos los niveles y materias sin aceptar excepción, ya que por medio de esta forma judicial se garantizaba la seguridad

⁷⁸ Ortega Carreón Carlos A., “DERECHO PROCESAL FISCAL”, 3ª. ed. Purrúa, México, 2015, p. 177–194.

jurídica de los gobernados ya que se implantaba un sistema definido el cual permanece conservador y afín a la teoría de la época relativa a la división de poderes como forma de gobierno.

Como antecedentes legislativos para la adopción de tribunales administrativos, llamados también de lo contencioso administrativo, podemos citar la Ley y su Reglamento para el arreglo de lo contencioso administrativo, expedida por el gobierno de la República Central el 25 de mayo en el año de 1853, en cuyas características encontramos consignada la independencia de la administración frente al Poder Judicial. Dicha Ley declaraba el principio de la separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que no correspondía a esta última el conocimiento del principio de legalidad que todo acto de autoridad debe cumplir.

Con la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, se otorgó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; fue considerado por un sector importante de los doctrinarios como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre conflictos entre particulares y la administración pública federal.

Pero, otro sector de los juristas, dudaron de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso-administrativo, basándose substancialmente en que dicho sistema de lo contencioso administrativo viola el principio de la división de poderes que consagra el artículo 50 de la mencionada Constitución, ya que, si el poder ejecutivo se encarga de labores judiciales violaría el principio de separación adoptado.

Derivado de lo anterior, se sugirió que el Poder Judicial de la Federación debía ser el encargado para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública. En este aspecto, el distinguido jurista Ignacio L. Vallarta, impugnador del contencioso formal sostuvo en su tesis que: *"Aún sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contraría la legislación federal"*.

Otra tesis importante en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso-administrativo, fue la expuesta por el maestro Jacinto Pallares en su obra intitulada *"El Poder Judicial"*, en la cual sostiene que: *"Estando, pues, perfectamente definidos los límites que haya entre el Poder Judicial y los otros poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo"*.

Estas opiniones sobre la interpretación del artículo 97, fracción I. de la Constitución de 1857, que nos interesan no sólo como antecedentes, sino por la persistencia del precepto en la Constitución de 1917, han sido examinadas por

el maestro Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, quien afirma que, *"Conforme a los términos literales del repetido número, la competencia otorgada se refiere sólo a las controversias de orden contencioso administrativo, cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público"*⁷⁹.

Al expedirse la Constitución de 1917, esta Ley fundamental reprodujo el texto del artículo 97 antes referido; en su artículo 104; planteando una vez más el problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos, formulándose también tesis de alta calidad jurídica como la ya mencionada del maestro Gabino Fraga.

En su creación, el Tribunal Fiscal fue inspirado en el Consejo de Estado Francés que es el modelo para los tribunales de jurisdicción administra. En el caso de nuestro país, está influenciado por el juicio de amparo y se tuvo que amoldar dentro del marco constitucional.

Al respecto Antonio Carrillo Flores relata en su libro "Derecho Administrativo" que *"la Suprema Corte había declarado en 1929, que no se puede ir al amparo si hay un recurso, consecuentemente, podía establecerse un recurso, pero no había perjuicio para nadie si este recurso, en lugar de que se tramitara ante la misma autoridad que conocía del asunto, la que obviamente debía tener ya un juicio formado, pudiera llevarse ante un órgano independiente, siempre, que la última palabra la dijera la Suprema Corte o los Tribunales Federales a través del juicio de amparo"*⁸⁰.

Esta interpretación fue apoyada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal en el sentido de que no será un Tribunal administrativo independiente en absoluto, ya que sus fallos estarán sujetos mediante el juicio de amparo a los tribunales federales y con la interpretación del artículo 14 de la Constitución en el sentido de que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales como intrínsecamente se reconoce la legalidad de los procedimientos contenciosos administrativos, seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con anterioridad a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación existía un juicio sumario de oposición, regulado en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, el cual se tramitaba ante los Tribunales Federales; cabe mencionar que para el año de 1929 su funcionamiento fue nulo debido a que no era requisito hasta ese entonces agotar el principio de definitividad para llegar al amparo; de esta manera los particulares podían acudir al juicio de amparo atacando los actos administrativos sin necesidad de agotar los juicios o recursos establecidos para la impugnación de aquellos actos; sin embargo, en ese año la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció por medio de jurisprudencia que se tenía que agotar todos los recursos y medios de defensa previos al amparo, so pena de

⁷⁹ Fraga, Gabino, *op cit.* p. 293.

⁸⁰ Carrillo Flores, Antonio, "DERECHO ADMINISTRATIVO", 1ª ed., El Colegio Nacional, México 2017, p.381.

sobreseder, en el mismo; es así que se tiene que retomar aquél juicio de oposición en materia fiscal, con el Inconveniente apuntado por Carrillo Flores, en el sentido de que era un juicio prejudicial por ser un procedimiento largo y deficiente, en el cual no se obtenía expeditamente la ejecución de los fallos.

El problema de constitucionalidad de los tribunales administrativos radicaba en el criterio que venía sustentando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basado en la tesis del eminente jurista del siglo pasado, don Ignacio Vallarta, en el sentido de que no existiría excepción al principio de división de poderes consagrado en el artículo 50 de la Constitución de 1857 y su correlativo al 49 de la Constitución de 1917... "no podrán reunirse dos o más poderes el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial en una sola persona o corporación.

En efecto, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, suponía que sería un órgano del Poder Ejecutivo, el cual tendría jurisdicción para resolver de las controversias derivadas de las actuaciones de las autoridades fiscales dependientes del Ejecutivo y que, por tanto, este poder estaría invadiendo la esfera del Poder Judicial; sin embargo, la problemática radicaba en esa diferenciación; en el caso de que los funcionarios estuviesen ligados jerárquicamente a las de cisiones de altos funcionarios del mismo poder Ejecutivo, se estaría en presencia de la justicia retenida y en el caso de los juzgadores administrativos del Ejecutivo Federal, pero sin sujeción a ninguna autoridad del Ejecutivo, se estaría aplicando la justicia delegada. Ahora bien, tenemos que en la primera figura se reúnen los poderes Ejecutivos y en una sola corporación al acatarse las decisiones de las autoridades superiores lo cual sería suponer que la autoridad es juez y parte.

Sin embargo, en la institución de la justicia delegada, se establece que el Tribunal Administrativo será autónomo y no estará sometido al Ejecutivo ni a sus autoridades, será especializado y dictará sus fallos con entera libertad sin más apego que al derecho y a la constitucionalidad; para asegurar lo cual, sus fallos podrán ser sometidos al Poder Judicial Federal en vía de amparo a y así se respetará el principio Constitucional de la división de poderes.

Con base en estas ideas la comisión encargada de formular el proyecto, trabajó en él durante los primeros meses de 1935 hasta terminarlo en el mes de mayo y se le presentó al Secretario de Hacienda, el cual lo sometió a la consideración del Procurador General de la República, quien lo tachó de inconstitucional y por este motivo se tuvo que esperar hasta que el ministro Eduardo Suárez fue convencido por Manuel Sánchez Cuén y el presidente Lázaro Cárdenas promulga la respectiva ley en agosto de 1935.

Tanto los juristas que elaboraron la iniciativa de aquella Ley de Justicia Fiscal como el presidente Cárdenas que le dio vida jurídica en uso de sus facultades extraordinarias, tuvieron que romper los viejos moldes de quienes no concebían más justicia que nuestro sistema jurídico se desenvuelva.

Para 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal la cual adoptó el modelo de jurisdicción contencioso administrativo de mera anulación o contencioso objetivo, cuya finalidad no es tutelar el derecho subjetivo del accionante sino restablecer el orden jurídico violado, limitándose la sentencia a declarar la nulidad del acto impugnado. No se establecían mecanismos conforme a los cuales se pudieran ejecutar las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, esta situación continuó en el Código Fiscal de la Federación de 1938 y el de 1966.

En este sentido, se habían elaborado cinco anteproyectos en los cuales se propone la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa.

El primero de ellos fue elaborado en 1964, por una comisión formada por los magistrados del propio Tribunal Fiscal de la Federación: Rubén Aguirre Elguezabal, Margarita Lomelí Cerezo y Dolores Heduán Virúes, de acuerdo con el cual, el Tribunal Fiscal de la Federación se convertiría en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa con una amplia competencia jurisdiccional.

El citado proyecto constituyó la base de los elaborados con posterioridad, y aunque no fue llevado a la práctica en su totalidad, algunas de sus sugerencias han sido aplicadas en forma paulatina.

Conforme al citado proyecto, el nuevo tribunal se ubicaría en la esfera competencial del Poder Ejecutivo y gozaría de plena autonomía e independencia para emitir sus fallos.

Asimismo, estaría facultado para juzgar los actos administrativos de cualquier autoridad dependiente del Poder Ejecutivo y de sus órganos desconcentrados o descentralizados.

Las Salas del Tribunal, nueve en total, conocerían de los juicios promovidos contra los actos de autoridades del Poder Ejecutivo Federal y las del Distrito Federal, emitidos en materia administrativa, por todo aquel que se estimara agraviado. Debemos recordar que en aquel entonces aún no había sido creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además de que aún existían territorios federales.

La impugnación de los actos administrativos se sujetaba a dos requisitos: el agravio inferido al demandante y que fueran mencionadas como causas de ilegalidad, y no de mera anulación, las que hasta entonces aparecían en el Código Fiscal de Federación como causales para iniciar el procedimiento.

En el citado proyecto recibe un nuevo contenido; y se adoptó lo que en Francia comprende tanto al desvío como al exceso de poder. El concepto de desvío de poder, generalmente limitado al género de los actos discrecionales, fue extendido en el proyecto a un número significativo de actos delegados.

En el proyecto, se utilizó un léxico accesible a la población, se incluyeron nuevas causales de ilegalidad tales como arbitrariedad, desproporción, aplicación desigual de la ley u otros principios generales de derecho, injusticia manifiesta, o cualquier otra causa que haga inadecuado el acto conforme al fin que debe perseguir. La dirección de la primera instancia del procedimiento se encargaba a un magistrado instructor, lo cual representaba una pronta expedición de la sentencia y conservación la garantía de la unidad de criterio.

Podían ser partes en el proceso, tanto los particulares como las autoridades administrativas. Como actores o como demandados, cuando se impugnara un acto de una autoridad administrativa.

También se consideraba como demandado al titular de la Secretaría o departamento administrativo del cual dependía la autoridad que dictó el acto o resolución impugnados.

No se mencionaba la posibilidad de que, en el proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, figurasen como demandados los organismos descentralizados que ejecutaran actos de autoridad.

Por cuanto, a los terceros, podían serlo tanto quien tuviera un derecho incompatible con el que pretendiera el actor, como aquel que tuviera interés directo en que prosperara la demanda interpuesta por la secretaria o departamento de Estado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, seguía participando en los juicios en que se discutían ingresos o egresos del erario federal.

En cumplimiento del artículo 102 Constitucional, se daba participación a la Procuraduría General de la República, puesto que a dicha dependencia corresponde representar a la Federación en los juicios en que ésta sea parte.

Los autores del proyecto consideraban que, dada la amplitud de la competencia del nuevo tribunal, no sólo se demandaría al órgano administrativo que emitió el acto, sino a la Federación misma.

La no contestación de la demanda o la no remisión de los expedientes producía los siguientes efectos, la presunción de ser ciertos, salvo prueba en contrario, los hechos que de manera precisa se imputaban a la autoridad demandada; la obligación inexcusable de la autoridad demandada de remitir el expediente respectivo dentro del plazo señalado a tal efecto; el proceso en contumacia debería apegarse a la técnica de la "vía de prueba"; para evitar la caducidad procesal, el Tribunal dictaría sus resoluciones con apoyo en las constancias de autos, concluidos los plazos para probar o concluir; el sistema de estimación de la prueba debía combinar el valor legal de documentos e instrumentos públicos con el arbitrio judicial de la sana crítica; el cumplimiento de la sentencia debía

quedar a cargo de la administración pública; en el caso de condena patrimonial, la Secretaria de Hacienda debía incluir el crédito correspondiente a la partida presupuestaria de egresos; debía evitarse el reenvío, en todo caso, si el conflicto comprendía vicios de procedimiento al lado de violaciones de fondo, debían ser resueltas éstas; los fallos del tribunal serían definitivos e inmodificables; la inmodificabilidad del fallo exigía la mayor seguridad en la regularidad procesal y la imparcialidad del juzgador; por tanto, la potestad jurisdiccional debía ser plena, ya que el juzgador podía anular, modificar o revocar sus determinaciones procesales sin más límite que la preclusión de grado.

Se entendía que el tribunal era un contralor de la legalidad de los actos, con independencia de los alegatos de las partes, fueren particulares o autoridades.

Se mantenía el procedimiento abreviado, es decir, plazos perentorios; incidentes de previo y especial pronunciamiento reducidos al de nulidad de notificaciones y al de acumulación de actuaciones, libre apreciación de la prueba, etcétera; sin embargo, el proyecto abandonó la tendencia a la oralidad y se inclinó por un procedimiento escrito.

Se suprimió la queja por violación de la jurisprudencia fijada por el pleno y la queja por cualquier otro agravio. Se estableció el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal configurando así una segunda instancia; mientras el particular podía utilizar el juicio de amparo, para la autoridad se suprimió el recurso de revisión fiscal y en caso de que la autoridad se considerase agraviada con el fallo dictado en primera instancia, podía, en igualdad procesal con los particulares interponer el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal.

Fue hasta el 26 de diciembre de 1987 cuando el legislador introdujo la instancia de queja en el Código Fiscal de *la Federación*, señalándose en la exposición de motivos de ese año lo siguiente: “(...) Esta comisión considera finalmente, que con esta modernización del sistema de justicia fiscal, cristaliza en sus varios postulados la filosofía de justicia del nuevo artículo 17 constitucional, y que se abre para la justicia administrativa en México una nueva etapa de avance, acorde a los tiempos de las instituciones de Repúblicas y de las circunstancias del país, etapa tan importante como el propio establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y de su Regionalización”⁸¹.

Con esta reforma se introdujo el artículo 239-TER el cual preveía la instancia de queja para aquellos casos de incumplimiento de sentencia firme para que la parte afectada ocurriera ante el Tribunal por una sola vez, por considerar que la sentencia hubiera sido indebidamente repetida o cuando existiera exceso o defecto en el cumplimiento dado a las sentencias, estableciendo una multa hasta de 90 días al salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito

⁸¹ Ley que reforma Adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1987.

Federal, a quien promuevan una queja frívola e improcedente; con lo anterior se pretendía dar mayor jurisdicción a las Salas Regionales del Tribunal.

También se propuso la introducción de un atenuado principio de ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el tribunal a fin de evitar que se siguiera utilizando el juicio de amparo con el objetivo de cumplimentar los fallos; para tal efecto, la Secretaría de la Presidencia estaba facultada para tomar las providencias necesarias para el debido cumplimiento de las sentencias que pusieran fin a un juicio.

Ya anteriormente, con el Código Fiscal de la Federación de 1981 se establece por primera vez la obligación que tienen las autoridades de cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en un plazo de 4 meses, pero no establecía consecuencia alguna al incumplimiento por parte de la autoridad, el artículo 239 de dicho ordenamiento señalaba que “(...) *si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 4 meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código (...)*”.

Con esta reforma el Tribunal dejaba de ser un órgano de simple anulación y se convertía en un órgano dotado de plena jurisdicción ya que el sentido de sus sentencias no se limitaba a declarar nulidad o a reconocer validez.

Finalmente, el 01 de diciembre 2005, se aprobó la reforma que derogó diversos artículos del Código Fiscal de la Federación, en los cuales se establecía el procedimiento para la tramitación del juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se creó la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en esta, el legislador estableció que los particulares puedan impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo actos administrativos de carácter individual dentro del ámbito de competencia del Tribunal, sino también las diversas resoluciones administrativas de carácter general que expidan las autoridades en ejercicio de sus facultades, cuando éstas sean contrarias a la Ley de la materia, siempre y cuando sean autoaplicativas o cuando el interesado las controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Se incorporó la condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, así como la obligación a cargo de la autoridad demandada de indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda; se redujeron significativamente los plazos, para dar una mayor agilidad y rapidez a la substanciación de los juicios; se incorporó un nuevo marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorporó la suspensión con efectos restitutorios y se incorporó un nuevo procedimiento para efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal, ello,

atendiendo a la competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y toda vez que para ese entonces ya era considerado un tribunal de plena jurisdicción, en el cual, sus sentencias no solo se limitan a declarar la nulidad de la resolución impugnada sino que también puede decidir sobre la reparación del derecho subjetivo, anulando no solo el acto, sino también fijando los derechos del actor y condenando a la administración pública a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo se señaló que *era necesario consolidar la evolución que ha tenido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dotándolo de un procedimiento ágil, seguro y transparente al considerarse que el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, había quedado rebasado con motivo de la actual competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al conocer de casi todos los actos y resoluciones administrativas expedidas por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, siendo necesario entonces incorporar un nuevo procedimiento para efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones, ello en atención al mandato constitucional de tutela judicial efectiva prevista en el artículo 17 Constitucional que establece que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones*⁸²; de ahí que, con el propósito de cumplir con el derecho de los gobernados a obtener una tutela judicial efectiva, se incorporó un nuevo procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias.

4.3. Las Sentencias emitidas por los Tribunales Federales de Justicia Administrativa

Como se mencionó en líneas anteriores, nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este puede actuar como tribunal de mera anulación o bien, como tribunal de plena jurisdicción.

Con este modelo de jurisdicción contenciosa administrativa mixto, las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Administrativa pueden clasificarse por su decisión en dos tipos, sentencias objetivas de mera anulación y sentencias subjetivas o de plena jurisdicción; las primeras tienen la finalidad de controlar solamente la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo; su fin es evaluar la legalidad de un

⁸² Cámara de Senadores, "INICIATIVA DE REFORMA POR LA QUE SE CREA LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", publicación 01 de diciembre de 2005. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=HpCAHI9wwarDa35+atpIYZACCBsRtZrF+JJHPzoo4RLBVs+vuVxK6orpKjwQZwyg>.

acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. Por otro lado, en las sentencias subjetivas el tribunal está obligado a decidir sobre la reparación del derecho subjetivo, en este modelo la sentencia tiene el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración pública a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.

En un Estado de Derecho como el nuestro, no solo es indispensable que se garantice el acceso a la justicia pronta y expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles, sino que además la interpretación de las instituciones procesales debe ser amplia, tratando que el proceso sea una garantía para que las partes puedan ejercer sus derechos de defensa y que además obtengan la plena ejecución de las mismas a fin de que se materialice la decisión adoptada por los tribunales y que no se convierta en un obstáculo que impida lograr las garantías que la Constitución señala.

Como puntos torales de esta nueva época judicial, se incorporaron y desarrollaron figuras constitucionales de protección a los derechos humanos, un bloque de constitucionalidad, un control de convencionalidad y el principio por persona, todo ello abrió la puerta a mirar los derechos humanos no solo desde el actuar jurídico, sino también desde las políticas públicas, el producto legislativo y el ámbito pedagógico social.

En los tiempos actuales, con los aires de cambio permeando la esfera pública, podemos vislumbrar que el derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, mediante un razonamiento garantista, se encuentra asegurado en la Constitución en el artículo 17, que reconoce la administración de justicia como un derecho humano, este mismo derecho, en el escenario internacional, se encuentra previsto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), entre otros.

Como se dijo, el artículo 17 Constitucional establece el derecho a la tutela judicial efectiva, la cual comprende, el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, este derecho comprende no solo el derecho de acceso, sino también el derecho a que los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión dictada en derecho, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido.

Dicho precepto constitucional señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera

pronta, completa e imparcial, obligando al Estado a garantizar la plena ejecución de las sentencias a través de los medios previstos en las leyes federales y locales.

Lo anterior tiene relevancia toda vez que el cumplimiento de las sentencias emitidas por los tribunales judiciales es el momento más importante dentro del juicio, pues si bien es importante para los gobernados lograr una sentencia que dirima las controversias suscitadas con la administración pública, lo trascendente es que se concrete en su esfera jurídica tal decisión del tribunal una vez que esta ha quedado firme.

Así pues, la función jurisdiccional que ejerce el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no estaría completa si esta no vela por la plena ejecución de sus sentencias, por ello, es importante analizar el contenido de los artículos 50, 51, 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales establecen cómo deben dictarse las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuál es el sentido que puede recaer a las sentencias dictadas por el tribunal, cuáles son las causales que pueden llevar a una declaratoria de nulidad de los actos de la administración pública y cómo deberán ser cumplidas las sentencias dictadas por el Tribunal.

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que las sentencias que dicte el Tribunal se fundarán en derecho y deberán resolver la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada que hubiere dictado la Administración pública; señalando que 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 de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Establece también que el Tribunal deberá examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad expuestos por el gobernado a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, y en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular a la restitución de sus derechos y la devolución de las cantidades que solicita.

Por su parte, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa podrán dictarse en los siguientes términos:

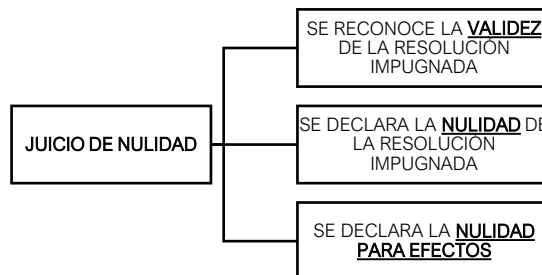
- 1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- 2.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- 3.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; indicando los términos

conforme a los cuales deberá dictarse la nueva resolución, incluso, en los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, el tribunal deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

4.- 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.
- b) 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.
- 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

Lo anterior puede resumirse en el siguiente esquema:



De ello, en términos generales tenemos lo siguiente:

- La primera hipótesis se refiere al reconocimiento de validez de la resolución impugnada, lo que da lugar a promover el juicio de amparo directo (artículo 170 de la Ley de Amparo);
- La segunda hipótesis se refiere a la nulidad de la resolución impugnada. Es importante dejar claro que la nulidad sólo es respecto del acto, mas no respecto de las facultades de la autoridad. Esto es, si se litiga, por ejemplo, la resolución de una auditoría y, a colación del juicio se decreta su nulidad, ello no impide que la autoridad pueda volver a auditar al contribuyente siempre que todavía no caduquen sus facultades (acorde al artículo 67 del CFF).

- La tercera hipótesis se refiere a la nulidad para efectos, esto es, retroceder en el tiempo para subsanar la violación que, respecto del procedimiento, se hubiese producido. Es una nulidad procedimental y exige sentar con precisión cuáles son los efectos por los que se repondrá el procedimiento o se emita una nueva resolución;

No obstante, la fracción V del artículo en estudio se refiere a una sentencia de nulidad con diversos efectos:

- Para el inciso *a*), *constitutiva* de derechos reconocidos –nuevos– del contribuyente y *condenatoria* de las obligaciones correlativas;
- Para el inciso *b*), *restitutoria* de derechos ya existentes del contribuyente;
- Para el inciso *c*), *declaratoria* de nulidad de las resoluciones administrativas de carácter general (resolución miscelánea o Criterios No Vinculativos –CNV– a que se refieren los incisos *g*) y *h*), respectivamente, de la fracción I del artículo 31 del CFF); y
- Para el inciso *d*), *declarativa* de derechos subjetivos no reconocidos con anterioridad, y *condenatoria* por cuanto al pago de daños y perjuicios ocasionados al contribuyente por parte de los servidores públicos de las autoridades.

Como estudiamos anteriormente, los vicios o irregularidades con que son emitidos los actos administrativos, pueden llevar provocar nulidad absoluta o relativa de estos, estas causales son recogidas por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el cual establece que serán causas de nulidad absoluta las siguientes:

- 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 el acto 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.

Asimismo, también establece que serán causales de nulidad relativas, aquellos vicios que se refieran a la omisión de requisitos formales y vicios en el procedimiento, cuando estos no afecten las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre los que podemos identificar los 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.

Las hipótesis anteriores denominadas ilegalidades no invalidantes, son consideradas causales de nulidad relativa, pues si bien el acto administrativo se encuentra viciado por algún error en la actuación de las autoridades administrativas, lo cierto es que estos errores no afectan las defensas del particular y por tanto, las actuaciones de la autoridad administrativa pueden preservarse y conservarse, pues aunque ilegales, no generan afectación al particular, y por tanto pueden ser convalidadas, así lo han sostenido los Tribunales Federales del Poder Judicial de la Federación en diversos criterios como la tesis I.4o.A.443 A, cuyo rubro es *“ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE “ILEGALIDADES*

NO INVALIDANTES" QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO".⁸³

Finalmente, el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme a lo siguiente:

- a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, siempre que no hayan caducado sus facultades.
- b) Si la causa de la nulidad fue un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo; en ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.
- c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto.
- d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.
- e) En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva, conforme a las reglas establecidas en el artículo 52 de esta Ley.

De lo anterior se desprende que además de una declaratoria de nulidad, ahora el Tribunal Federal de Justicia Administrativa también puede emitir una declaratoria de nulidad para efectos, es decir, declarar la nulidad del acto administrativo y además reconocer un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa, lo que se ha denominado sentencia de condena que implica restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

En este supuesto, es donde debe enfocarse el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, señalándose en el propio

⁸³ Tesis I.4o.A.443 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 1914.

precepto que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento deberá cumplirse dentro del plazo de cuatro meses, contados a partir de que la sentencia quede firme y que transcurrido dicho plazo, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla, salvo en los casos en que el particular, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le habrá la oportunidad de obtenerlo.

Así las cosas, cuando la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declara la nulidad para determinados efectos, esta debe indicar a la autoridad administrativa los lineamientos que debe seguir, lo cual resulta, en términos generales, congruente con la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente ese tribunal, que se matiza, en relación con ciertos actos, como de mera anulación y, en cuanto a otros, de plena jurisdicción, por lo cual debe contar con facultades no sólo para anular las resoluciones definitivas impugnadas, cuando esto sea procedente, sino también para determinar, en ciertos casos, la forma de reparación de la violación cometida por la autoridad administrativa. Además, se identifica que esa disposición legal tiene como propósito fundamental preservar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, brindando certeza a los gobernados respecto de los fallos dictados en ese procedimiento contencioso al informar a la autoridad, cuando tenga que emitir un acto en sustitución del impugnado, el sentido en que debe respetar los derechos del demandante, lo que también evita la promoción interminable de juicios de nulidad respecto de una misma materia pues, estando vinculada la autoridad a proceder en determinada forma, no podrá seguir otro camino que le lleve a una nueva violación a los derechos del gobernado.

En efecto, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no se limitan a anular el acto administrativo impugnado, sino que obligan a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar o reponer un procedimiento y en las que, por tanto, la actuación del Tribunal Fiscal se ajusta al modelo contencioso de plena jurisdicción que tiene como finalidad tutelar el derecho subjetivo del administrado decidiendo sobre su reparación y condenando a la administración a su restablecimiento, finalidad que no se lograría si se considerara que el cumplimiento fuera del plazo establecido para ello por parte de la autoridad a la sentencia de nulidad para efectos ocasiona la ilegalidad del acto con el que se da tal acatamiento, perjudicándose con ello al administrado accionante porque mediante una actuación que no depende de él, sino de la autoridad, se impediría el restablecimiento de su derecho.

Por tanto, si la finalidad de la nulidad para efectos es que el tribunal determine la forma de reparación de la violación cometida por la autoridad administrativa, considerar que el cumplimiento tardío de la autoridad a la sentencia ocasiona la ilegalidad del acto con el que se da cumplimiento, implicaría no una sanción para la autoridad, sino un perjuicio para el particular al impedir la reparación de la violación que fue cometida en su perjuicio.

Con todo esto, y en forma tentativa, podríamos afirmar que la nulidad absoluta surge por vicios de fondo (que pueden ser tanto por omisiones como por comisiones –omisiones y acciones–); mientras que, la nulidad relativa surge por vicios de forma o de procedimiento (igualmente por omisiones o acciones).

Nulidad Absoluta  **Vicios de Fondo**

Nulidad Relativa  **Vicios de Forma**

Los Tribunales Federales del Poder Judicial de la Federación han señalado que la nulidad decretada por vicios formales no se trata de una nulidad lisa y llana conclusiva, sino de una excepción al no tener efectos definitivos que simplemente se traduce en la insubsistencia del acto, sin obligar a la autoridad administrativa a emitir uno nuevo ni impedirle que lo haga.

Por tanto, si derivado de la sentencia que declaró la nulidad para efectos, la autoridad demandada en el plazo de cuatro meses reponer el procedimiento para subsanar la irregularidad cometida, ello es consecuencia de que en el procedimiento de origen existió una anomalía y debe reponerse para subsanarlo; sin embargo, el hecho de que se reponga el procedimiento con las consecuencias o molestias que nuevamente pudieran ocasionarse a los contribuyentes y, en su caso, se emita nueva resolución, no obstante que hayan transcurrido los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación no implica dejar en incertidumbre jurídica a los contribuyentes. Lo que se busca con la reposición del procedimiento es subsanar la deficiencia detectada; de ahí que en nada afecta que hayan transcurrido los referidos plazos, pues lo que interesa es corregir la irregularidad que originó la nulidad, como sería subsanar el vicio procesal respectivo; es decir, se busca evitar que un acto viciado como el declarado nulo surta plenamente sus efectos jurídicos en perjuicio del contribuyente, lo que vulneraría los derechos del gobernado, aun cuando con motivo de la reposición del procedimiento la autoridad fiscal moleste nuevamente al contribuyente ya sea en su domicilio, papeles o posesiones, no por ello se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues la autoridad fiscal solamente cuenta con el plazo de cuatro meses para en su caso reponer el procedimiento y emitir la nueva resolución, por lo que solamente en ese lapso temporal el contribuyente se vería afectado en su domicilio o papeles por la autoridad hacendaria. De ahí que, si decide la autoridad fiscal dictar una nueva determinación, la podrá realizar siempre que se encuentre dentro del plazo de cuatro meses, que es el plazo con que cuenta para cumplir con el fallo.

De igual forma, los Tribunales Federales han señalado que, sí se justifica que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo privilegie la reposición del procedimiento o la reparación del vicio formal de un acto administrativo respecto del que ya concluyeron los plazos legales para su emisión, ya que la emisión de los actos administrativos (en este caso fiscales), presupone la realización o consecución de un fin de orden público y la satisfacción de un

propósito de interés general. De tal modo que la configuración de un vicio formal o uno procedimental que desde luego supone su ilegalidad, no debe ceder absolutamente frente a la finalidad de satisfacer un objetivo de orden público e interés general que va implícita en la tramitación del procedimiento y el dictado del acto administrativo.

A fin de entender el régimen de nulidades que regula la vigente la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo, estimo necesario realizar una breve referencia al origen del juicio ante el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual, como fue estudiado, surgió como un tribunal del contencioso administrativo objetivo, de simple anulación, pero que al ampliar su competencia y asumir una tutela judicial más efectiva, el control judicial ha pasado a ser sustitutorio o definitorio de los derechos de las partes contendientes, lo que es característico del contencioso administrativo subjetivo o de plena jurisdicción.

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, ordenamiento que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, se consideró que el órgano contencioso administrativo que surgía a la vida jurídica sería únicamente un tribunal de anulación, ya que pronunciaría tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas y se ocuparía solamente de lo que (la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación). Sin embargo ya desde entonces no se adoptó el modelo puro del contencioso de anulación, que se limita rigurosamente a la simple declaración de nulidad del acto combatido, sino que se excedieron los lineamientos de dicho contencioso.

Alfonso Cortina Gutiérrez señaló que que: *“Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden dividirse en dos categorías generales: las que se limitan a anular la resolución impugnada y las que regulan un nuevo acuerdo administrativo”*⁸⁴. Esta distinción entre las dos clases de sentencias es una distinción útil para demostrar cómo la competencia del Tribunal Fiscal no está reducida a una simple competencia de anulación; cómo esa competencia no se traduce en actos que simplemente constituyen obstáculos, paralizan la función de la Administración pública en materia tributaria cuando esa función se desarrolla sobre cauces ilegales; no el Tribunal Fiscal puede válidamente, porque un texto expreso de su ley lo autoriza, señalar las bases para nuevos acuerdos administrativos.

Vemos así que la idea del legislador al instaurar el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue que fuera, solo un órgano contencioso objetivo o de mera anulación que se encargara, únicamente, de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos provenientes de autoridades (fiscales, exclusivamente) administrativas, limitándolo a controlar la legalidad del acto; sin embargo, observamos también que se permitió la posibilidad, aunque en forma limitada,

⁸⁴ Cortina Gutiérrez, Alfonso, “CIENCIA FINANCIERA Y DERECHO TRIBUTARIO”, Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Volumen I. México 1981. p. 216.

para el reconocimiento del derecho subjetivo de la parte afectada, concretamente en el tema de devolución de impuestos.

En el contencioso de mera anulación lo enjuiciado es el acto, sólo se constata su legalidad, por lo que se declarará su nulidad, si no se encuentra apegado a la norma o bien, se reconocerá su validez y en caso de contener vicios de forma, el acto subsistirá y la nulidad se declarará sólo para determinados efectos.

Al paso del tiempo el Tribunal evolucionó, adquiriendo nuevas competencias y figuras jurídicas, como la suspensión del acto reclamado, la queja y, sobre todo la facultad de exigir el cumplimiento de sus sentencias, convirtiéndose, así de ser un Tribunal de anulación, que emitía sentencias meramente declarativas, ha pasado a ser un Tribunal de plena jurisdicción y sus sentencias son constitutivas de derechos y el Tribunal cuenta ya con medios para hacerlas efectivas; es decir de ser un Tribunal con un control objetivo de la legalidad, en el que lo único que declaraba o reconocía era la legalidad del acto, ha pasado a ser, un Tribunal con un control objetivo de la legalidad, siendo sustitutorio y definitivo de los derechos subjetivos de las partes; es un juicio en el que se enjuicia la conducta de la autoridad, no sólo el acto y se explicitan los efectos de la sentencia, condenando a la autoridad a dictar la resolución y así lo ha reconocido el Poder Judicial Federal a través de la jurisprudencia I, 4o. A. J/20/2003, cuyo rubro es “*SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA*”⁸⁵.

Sin embargo, los grandes avances que ha tenido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no es solamente en cuanto a la facultad que se le ha otorgado para reconocer el derecho subjetivo el actor y dictar sus sentencias condenando a la autoridad a realizar ciertos actos para restituir al gobernado en el goce de sus derechos, sino en la facultad que se le concedió para velar por la plena ejecución de sus sentencias, es decir, para vigilar que sus decisiones se cumplan tal y como fueron dictadas; así lo señaló el Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón, que fue Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando señaló que “*una sentencia que no se cumple equivale a justicia que no se imparte*”⁸⁶, por lo que es claro que si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no vela por la plena ejecución de sus sentencias no estaría cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante también hacer referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional de España 32/1982 de 7 de junio de 1982, en donde dicho Tribunal Constitucional afirma que la ejecución de las sentencias en sus propios términos

⁸⁵ Tesis I, 4o. A. J/20/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, febrero de 2003, página 944.

⁸⁶ Armienta Calderón, Gonzalo M., “*JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, UNA VISIÓN PROCESAL*”, 3ª. ed. Porrúa, México 2010.

forma parte de la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución.

Martín Rebollo señaló que *“a partir de esa afirmación, que conecta la ejecución de las sentencias con un derecho fundamental, el Tribunal Constitucional añade que la administración está obligada a ejecutar los fallos pero que esa obligación no se vincula a una potestad administrativa, sino que implica la concreción de un deber de colaboración con la justicia”*⁸⁷.

Con todo lo anterior, podemos ver que, en efecto, al ejecutar una sentencia, el órgano administrativo no está ejerciendo, en realidad, una potestad administrativa, sino concretando el deber constitucional de hacer cumplir los fallos judiciales y colaborando con los tribunales a cumplir sus determinaciones, en estricto apego del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 Constitucional, pues el cumplimiento de las sentencias emitidas por los tribunales judiciales es el momento más importante dentro del juicio, pues como se dijo, si bien es importante para los gobernados lograr una sentencia que dirima las controversias suscitadas con la administración pública, lo trascendente es que se concrete en su esfera jurídica tal decisión del tribunal una vez que esta ha quedado firme, pues como ya lo dijo Gonzalo Armienta, una sentencia que no se cumple, equivale a una justicia que no se imparte.

⁸⁷ Rebollo Martín, Luis, “LEYES ADMINISTRATIVAS”, 13ª Edición, Thompson, Aranzandi, 2007, p. 1388.

Conclusiones.

Con lo que hemos estudiado hasta el momento, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue creado 1936, como un tribunal contencioso administrativo de mera anulación, pues la finalidad que le fue encomendada era resolver las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades fiscales dependientes del ejecutivo, derivadas de las actuaciones de estas; este tribunal únicamente se encargaba de revisar la legalidad de las actuaciones de las autoridades fiscales y si estas no cumplían los requisitos señalados en la ley se limitaba a declarar la nulidad del acto impugnado.

Sin embargo, con el correr de los años y con la evolución que se ha tenido sobre todo en materia de reconocimiento de los derechos fundamentales de los gobernados, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, adoptó un modelo de jurisdicción administrativa mixto; con este nuevo modelo se dotó al Tribunal con autonomía para actuar ya sea como tribunal de mera anulación o bien, como tribunal de plena jurisdicción, la primera tiene la finalidad de controlar solamente la legalidad de los actos administrativos impugnados mientras que la segunda tiene por objeto restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito decidir sobre la reparación del derecho subjetivo y condenar a la administración pública a restablecer y hacer efectivos tales derechos condenando a las autoridades al cumplimiento de una obligación o al reconocimiento de un derecho en favor del contribuyente.

Lo anterior encuentra su justificación en el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, el cual, como ya vimos, es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, se decida sobre la pretensión o la defensa planteada y, en su caso, se ejecute tal decisión, requiriendo además que el Estado garantice los medios y mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones definitivas de los Tribunales, de modo que se protejan de manera efectiva los derechos declarados, pues como ya lo dijo el Dr. Gonzalo Armienta, *“una sentencia que no se cumple equivale a justicia que no se imparte”*.

De esta forma podemos ver que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano encargado de llevar a cabo la noble labor de impartir justicia administrativa en el ámbito federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad y está obligado a garantizar el acceso total a la justicia en apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

En esa tesitura, cuando un contribuyente acude ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a impugnar una resolución recaída a una visita domiciliaria, este último, tiene la obligación de analizarla y resolver la pretensión planteada por

el contribuyente en apego a los principios de legalidad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, es decir, debe analizar todos los argumentos de defensa que hubiere planteado el contribuyente en relación con la resolución que está impugnando, privilegiando aquellos que se encuentren encaminados a controvertir el fondo de la controversia y que pudieran tener un mayor beneficio en favor del contribuyente, incluso, si advierte una transgresión a los derechos del contribuyente tiene plena jurisdicción para restituir al gobernado en el goce de sus derechos violados.

De esta forma, cuando el contribuyente impugna una visita domiciliaria ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este puede resolver de la siguiente manera, 1) puede declarar la validez y legalidad de la resolución impugnada; 2) puede declarar la nulidad de la resolución impugnada, actuando como tribunal de mera anulación sin obligar a la autoridad a emitir un nuevo acto, pero tampoco sin impedirlo; 3) puede declarar la nulidad de la resolución impugnada para efecto de que la autoridad demandada reponga el procedimiento o dicte una nueva resolución y 4) puede declarar la nulidad de la resolución impugnada y reconocer en favor del contribuyente la existencia de un derecho subjetivo y ordenar el cumplimiento de la obligación correlativa.

En el caso de estudio nos centraremos en el punto 3) anteriormente mencionado, es decir, cuando el Tribunal declara la nulidad de la resolución impugnada y ordena a la autoridad fiscal la reposición de la visita domiciliaria, permitiéndole subsanar sus irregularidades y reponer el procedimiento a partir de la violación cometida y dictar una nueva resolución, esto conforme a los artículos 52 fracción IV y 57 fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Esta facultad que el legislador concedió a las autoridades fiscales para reponer los vicios cometidos durante la visita domiciliaria ha sido convalidada tanto por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como por los Tribunales Federales del Poder Judicial de la Federación, quienes han sostenido que, cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal o un vicio en el procedimiento del que derivó la resolución impugnada, debe declararse la nulidad de esta, provocando la aniquilación o desaparición total de la resolución impugnada, a fin de que no existan resoluciones afectadas por vicios de nulidad que afecten la esfera jurídica de los contribuyentes, pero al mismo tiempo, la autoridad demandada queda constreñida a subsanar la irregularidad cometida y dictar una nueva resolución, pues han señalado que es una cuestión de interés público que las autoridades repongan la visita domiciliaria que se encuentra viciada y emitan una nueva resolución en virtud de que esta deriva de las facultades de comprobación que tiene su origen en el mandato constitucional de revisar que los gobernados cumplan debidamente con su obligación de contribuir al gasto público del estado.

Derivado de esta postura, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 1a./J. 113/2022 (11a.), cuyo rubro señala, *“CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO*

ADMINISTRATIVO. LA REPOSICIÓN DE LA VISITA EN EL DOMICILIO DE LA CONTRIBUYENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES, CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO FISCAL POR VICIOS FORMALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO, en la cual sostuvo que el artículo 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no violenta los derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio previstos en el artículo 16 de la Constitución, toda vez que es la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la que otorga a las autoridades fiscales la posibilidad de reponer la visita domiciliaria que se hubiere declarado nula por vicios formales, permitiéndole nuevamente introducirse en sus papeles y su domicilio y obligándola a subsanar los vicios detectados en la visita domiciliaria y emitir una nueva resolución, lo cual debe hacer en el plazo de 4 meses; por tanto, el contribuyente conoce exactamente las reglas a las que deberá sujetarse la autoridad para cumplimentar la sentencia y emitir la nueva resolución, de ahí que no existe violación a sus derechos.

El criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es erróneo, pues contrario a lo que resolvió el Tribunal constitucional, tanto el artículo 57 fracción I inciso b), como el diverso artículo 52 fracción IV, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí resultan violatorios de los derechos fundamentales del contribuyente y no solo de los derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, sino también de los derechos de legalidad, igualdad procesal y tutela judicial efectiva, pues si bien la Ley procedimental mencionada establece la posibilidad de que las autoridades fiscales puedan reponer sus actos, entre ellos, la visita domiciliaria cuando se hubiere declarado la nulidad de esta por un vicio formal o de procedimiento, lo cierto es que, no por estar previsto en la ley significa que no se afectan los derechos del contribuyente, pues es evidente que dichos preceptos legales indebidamente están solapando que las autoridades fiscales actúen en contravención a la ley sin sanción alguna para estas, pues se les permite subsanar las irregularidades cometidas, aun cuando la visita domiciliaria practicada fue ilegal por no haberse ajustado a los requisitos y formalidades que exige la ley, esto tantas veces se declare la nulidad de la visita por vicios formales.

Lo anterior evidentemente transgrede los derechos fundamentales del contribuyente, pues está permitiendo que las autoridades fiscales actúen en contravención a la ley sin que se les sancione de forma alguna, lo que contraviene los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues como fue estudiado al inicio del presente trabajo, estos derechos obligan a las autoridades fiscales a actuar de conformidad con los requisitos y formalidades que exige la carta magna y las leyes secundarias, so pena de nulificar totalmente las actuaciones que no se ajusten a ello, pues el contribuyente debe tener la certeza y seguridad jurídica que una actuación de las autoridades fiscales que no se ajuste a los requisitos y

formalidades que exige la ley no podrá causarle afectación alguna en sus papeles, su domicilio ni sus posesiones.

Sin embargo, el criterio adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación permite que las autoridades actúen de forma arbitraria y caprichosa, pues aún y cuando la visita domiciliaria que hubieren practicado no se haya ajustado a los requisitos y formalidades que exige la Constitución y el Código Fiscal de la Federación, se le permite subsanar sus irregularidades y reponer la visita domiciliaria y emitir una nueva resolución, sin sanción alguna, no obstante que su actuación no se ajustó a los requisitos y formalidades que exige la ley, perdiendo de vista que la visita domiciliaria es un procedimiento reglado, cuyos requisitos y formalidades se encuentran expresamente previstos tanto en el artículo 16 Constitucional, así como en los artículos 42 al 50 del Código Fiscal de la Federación, ello, no solamente por capricho, sino en virtud de los derechos que se afectan al contribuyente al practicar una visita domiciliaria, como es el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el cual, recordemos confiere la protección a la vida privada, la vida familiar y el domicilio, lo que implica el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad; en este sentido, el domicilio y la vida privada y familiar se encuentran intrínsecamente ligados, ya que el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la vida privada y la vida familiar; de ahí que, cualquier afectación al domicilio de los contribuyentes debe ajustarse a los requisitos y formalidades que exige la Constitución y el Código Fiscal de la Federación, so pena de que de no ajustarse a dichos requisitos estas actuaciones deben nulificarse absolutamente.

Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pretende justificar el hecho de que se permita a las autoridades fiscales reponer la visita domiciliaria que se hubiere declarado nula por vicios formales, bajo el argumento de que esta tiene una finalidad de orden público y de interés general, como es el mandato constitucional de contribuir al gasto público del Estado, pues señala que es una causa de orden público que las autoridades fiscales revisen a los contribuyentes a fin de verificar que estos han cumplido debidamente con el pago de sus contribuciones, pues así lo exige el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal que obliga a todos los mexicanos a contribuir al gasto público del Estados; sin embargo, pierde de vista que también es una cuestión de orden público e interés general, que las autoridades fiscales actúen en estricto apego a ley y no de forma caprichosa ni arbitraria, ni que los actos de la autoridades fiscales violenten sus derechos fundamentales, pues a todos los gobernados les interesa que las autoridades actúen dentro de marco que les permite la ley, so pena de que sus actuaciones serán nulas.

En ese sentido, pudiéramos pensar que existe un conflicto de intereses de orden público, por un lado, el interés general del estado en que las autoridades fiscales revisen a los contribuyentes a fin de verificar que estos han cumplido debidamente con el pago de sus contribuciones, en acatamiento del mandato constitucional de

contribuir al gasto público del Estado y por otro lado, el interés general de que todos los actos que emiten las autoridades fiscales cumplan con los requisitos y formalidades que exige la ley, so pena de declararlos nulos, en salvaguarda del derecho de legalidad y seguridad jurídica de los contribuyentes.

Sin embargo, no es así, no existe conflicto alguno, pues si bien existe interés en que las autoridades fiscales verifiquen que los contribuyentes han cumplido debidamente con el pago de sus contribuciones, esto no está peleado con el hecho de que las autoridades deben actuar en estricto acatamiento de los requisitos y formalidades que exige la ley, toda vez que las facultades de comprobación otorgadas a las autoridades fiscales para cumplir el mandato constitucional de verificar que los contribuyentes cumplan debidamente con el pago de sus contribuciones de ninguna forma puede estar por encima del respeto a los derechos fundamentales que otorgan la Constitución y los tratados internacionales que en materia de derechos fundamentales ha firmado el Estado mexicano.

En esa tesitura podemos ver que las visitas domiciliarias practicadas por las autoridades fiscales deben cumplir cabalmente con los requisitos y formalidades que exige la Carta Magna y el Código Fiscal de la Federación, pues de no hacerlo así debe nulificarse por violentar los derechos de legalidad y seguridad jurídica del contribuyente, toda vez que estos derechos obligan a las autoridades fiscales a actuar en estricto apego a la ley y al orden jurídico, pues señalan que todo acto de autoridad, para considerarse válido debe cumplir con los requisitos que exige la Constitución y las leyes secundarias, so pena de anularse totalmente, es decir, todo acto de privación o de molestia debe ser emitido por autoridad competente en el que funde y motive debidamente la causa legal del procedimiento y que sea emitido conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En concordancia con ello, tenemos que la teoría clásica de las nulidades que recoge el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que los actos administrativos que no cumplan con los requisitos y formalidades que exige la ley serán afectados de nulidad absoluta o relativa, según el vicio o la omisión en que se haya incurrido; la nulidad absoluta se origina cuando el acto administrativo tiene una malformación en uno o en todos sus elementos de existencia; es decir, que fue emitido en contravención de una norma de orden público; este tipo de nulidades no admite convalidación por parte de su destinatario, los actos administrativos viciados de una nulidad absoluta surtirán sus efectos hasta que la autoridad judicial declare la nulidad momento en el cual se restituirá de manera retroactiva al gobernado sus derechos que hubieren sido afectados.

Por otro lado, la nulidad relativa o anulabilidad se da cuando existe algún vicio en el acto administrativo, pero este es convalidado de tal forma que no impide que este produzca sus efectos jurídicos, pues si bien existe un vicio o error en el acto administrativo este es encomendable, es decir que puede perfeccionarse por el

por consentimiento de su destinatario.

En ese sentido, la determinación que adopta la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que la reposición de la visita no causa incertidumbre al contribuyente porque lo que se busca es subsanar la deficiencia y evitar que un acto viciado surta sus efectos jurídicos en contra de este, evidentemente contraviene los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues conforme a dichos principios si un acto de autoridad se encuentra viciado y este afecta los derechos del contribuyente debe declararse nulo, sin permitir a la autoridad que subsane la omisión incurrida, pues ello atenta contra los principios mencionados al permitir que las autoridades fiscales actúen en contravención de la ley, sin sanción alguna.

Así las cosas, se puede concluir que no es válida la justificación que da la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a que la reposición del procedimiento y la emisión de una nueva resolución prevista en los artículos 52 fracción IV y 57 fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, encuentren su justificación en el mandato constitucional de contribuir al gasto público del estado, pues si bien es cierto las autoridades fiscales deben contar con facultades para revisar que los contribuyentes cumplan con dicho mandato constitucional, lo cierto es que estas facultades otorgadas a la autoridad fiscal no pueden estar por encima de los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio de los contribuyentes, por lo que las autoridades fiscales se encuentran obligadas a salvaguardar estos derechos so pena de que de no hacerlo sus actos serán nulos absolutamente y no podrán surtir efectos en contra de los contribuyentes.

De esta forma, podemos ver que postura de Suprema Corte de Justicia de la Nación es una postura paternalista en favor de las autoridades fiscales, donde permite que las autoridades actúen de manera arbitraria y caprichosa sin sanción alguna, incluso permitiéndoles reponer sus actuaciones a fin de subsanar las irregularidades cometidas tantas veces como deseen, pues incluso no pone un límite al número de veces que la autoridad podrá reponer el procedimiento de la visita domiciliaria a fin de subsanar las irregularidades cometidas, por el contrario, señala que las autoridades fiscales podrán reponer la visita domiciliaria, tantas veces se declare la nulidad de esta por vicios formales, lo que dependerá de los argumentos de defensa que formule el contribuyente en su defensa.

De esto, podemos obtener dos conclusiones, la primera, es que no existe igualdad procesal entre el contribuyente y las autoridades fiscales, pues mientras a las autoridades fiscales se les permite reponer la visita domiciliaria declarada nula por no cumplir los requisitos formales que exige la ley y subsanar las ilegalidades cometidas, sin sanción alguna, no pasa lo mismo con el contribuyente, pues a este no se le permite corregir, sin sanción alguna, los errores que pudiera haber cometido en la presentación de sus declaraciones y en el pago de sus contribuciones, pues si este quisiera corregir su situación fiscal una vez concluido

el juicio contencioso administrativo en que se hubiere declarado que existieron errores en el pago de sus contribuciones se haría acreedor a una sanción consistente en el pago de multas y recargos respecto de las contribuciones omitidas, lo que evidentemente genera una situación de desigualdad frente a las autoridades fiscales.

No perdamos de vista que el derecho a la igualdad procesal establece que los tribunales judiciales están obligados a proporcionar a las partes un trato digno e idéntico, de manera que no pueden privilegiar a un sujeto frente a otro, que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría este principio, lo que efectivamente sucede al privilegiar a la autoridad fiscal frente al contribuyente, pues a esta se le permiten reponer sus actuaciones viciadas de nulidad y subsanar sus irregularidades sin sanción alguna, mientras que al gobernado no se le da la oportunidad de corregir su situación fiscal sin ser sancionado, por lo que es evidente que existe un trato desigual entre las partes, máxime que en el juicio contencioso administrativo, la autoridad fiscal y el contribuyente se encuentran contendiendo en un plano de igualdad.

Por otro lado podemos concluir que la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que las veces en que la autoridad fiscal pueda reponer la visita domiciliaria que se declare nula por vicios formales, dependerá de los argumentos de defensa que plantee el contribuyente, evidentemente violenta el Estado de derecho que debe salvaguardar el Estado, pues deja a cargo del contribuyente la carga de impedir que la autoridad pueda reponer un acto que se encuentra viciado, perdiendo de vista que la obligación de sancionar los actos de autoridad que no se ajusten al orden jurídico es una obligación que corresponde al Estado a través de sus órganos jurisdiccionales, pues estos son los encargados de velar por que se respete el orden jurídico lo que evidentemente no se está cumpliendo, pues como se dijo, los Tribunales contenciosos han adoptado una postura paternalista frente a las autoridades fiscales permitiéndoles que corrijan sus actuaciones aun cuando estas son contrarias al orden jurídico.

Con base en lo anterior, se puede ver que la postura que adopta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta violatoria del derecho a la tutela judicial efectiva pues deja a cargo del contribuyente la obligación de impedir que las autoridades fiscales repongan un acto afectado de vicios de nulidad, al señalar que a este le corresponde hacer valer argumentos de defensa que ataquen el fondo de la controversia para impedir que la autoridad pueda reponer la visita domiciliaria que se hubiere practicado en contravención al orden jurídico, perdiendo de vista que de conformidad con el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 Constitucional, corresponde a los Tribunales contenciosos impartir la justicia administrativa, la cual funciona como la protectora de los intereses de los particulares ante los actos de la administración pública, la cual, busca crear mecanismos que protejan sus intereses frente a los actos arbitrarios que se dan en la administración pública, pues sujeta la actuación de la Administración pública a un control jurídico por parte de los tribunales administrativos a fin de evitar actos de corrupción y actuaciones arbitrarias por parte de los servidores públicos que

conforman la administración pública, de ahí que, resulta evidente que corresponde a los tribunales contenciosos sancionar las actuaciones de las autoridades fiscales que no se ajusten al orden jurídico, anulando dichos actos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tergiversado la finalidad que persigue el derecho a la plena ejecución de las sentencias previsto en el artículo 17 Constitucional, pues de conformidad con lo que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este derecho se encuentra encaminado a que se materialice la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial, es decir, el Tribunal, debe velar por la materialización, en la esfera jurídica del contribuyente, del derecho que le fue reconocido en la sentencia, por ejemplo, tratándose de sentencias que reconocen la existencia de un derecho subjetivo en favor del contribuyente, como sería el caso del reconocimiento de un saldo a favor y la devolución del mismo, el Tribunal debe velar porque la autoridad fiscal devuelva el saldo a favor; en el caso de que se deba restituir al contribuyente un derecho que le fue afectado, como pudiera ser el caso de la cancelación del Certificado de Sello Digital para la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet, , el Tribunal debe velar por la restitución de dicho certificado.

De esta forma, podemos ver que, el derecho a la plena ejecución de las sentencias tiene como finalidad que se restituya al contribuyente los derechos que le fueron violentados, es decir, que se materialice en su esfera jurídica el derecho que fue declarado en la sentencia, pero de ninguna forma implica que se permita a las autoridades fiscales subsanar las irregularidades cometidas en sus actuaciones, permitiéndole reponerlas y dictar una nueva resolución, pues ello, como hemos visto atenta contra los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

Así las cosas, podemos concluir que es indebido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconozca la constitucionalidad de los artículos 52 fracción IV y 57 fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues pierde de vista que estos preceptos legales violentan los derechos de legalidad, seguridad jurídica, inviolabilidad del domicilio y tutela judicial efectiva, por los motivos que hemos apuntado.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pierde de vista que el hecho de que se anule absolutamente la visita domiciliaria impidiendo que la autoridad fiscal la reponga y subsane los vicios cometidos, aun cuando solo se haya declarado su nulidad por vicios formales, de ninguna forma significa que se coarte el derecho de las autoridades fiscales a ejercer sus facultades de comprobación; con ello, solamente se busca el fortalecimiento del Estado de Derecho, exigiendo que las autoridades fiscales practiquen las visitas domiciliarias en estricto apego a la ley y cumpliendo los requisitos y formalidades que esta exige, sin cometer vicios, pues el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe privilegiar la salvaguarda del orden jurídico, obligando a las autoridades fiscales a actuar en apego a los requisitos y formalidades que exige la Constitución y el Código Fiscal de la Federación, so pena de que si las actuaciones de las autoridades fiscales no se emiten en estricto respeto a las garantías de legalidad, seguridad jurídica e

inviolabilidad del domicilio, serán sancionadas nulificando absolutamente sus actos.

Con base en todo lo anterior, podemos concluir que contrario a lo que resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 1a./J. 113/2022 (11a.), cuyo rubro señala, *“CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA REPOSICIÓN DE LA VISITA EN EL DOMICILIO DE LA CONTRIBUYENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES, CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO FISCAL POR VICIOS FORMALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO*, tanto el artículo 57 fracción I, inciso b), así como el diverso artículo 52 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo resultan inconstitucionales y violatorios de los derechos de legalidad, seguridad jurídica, inviolabilidad del domicilio, igualdad procesal y tutela judicial efectiva.

Bibliografía

Libros

- ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo" México 13a. ed. México 1997, Porrúa.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., "Justicia Fiscal y Administrativa, una visión procesal", 3ª. ed. Porrúa, México 2010.
- BIELSA, Rafael, "Derecho administrativo", t.I, Buenos Aires, ed. Tipográfica Argentina, 1947.
- BLANQUER, David, "Introducción al Derecho Administrativo", 2ª. Ed., Tirant to Blanch, Valencia, 2009.
- BOQUERA OLIVER, Jose María, "Estudios sobre el acto administrativo", Civitas, Madrid, 1978.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las Garantías Individuales", 7ª ed. Editorial Porrúa; México, 1972.
- CARRILLO FLORES, Antonio, "Derecho Administrativo", 1ª ed., El Colegio Nacional, México 2017.
- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, "Ciencia Financiera y Derecho Tributario", Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Volumen I. México 1981.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, "Compendio de derecho administrativo", 4a. ed., Porrúa, México, 2000.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "Elementos de derecho administrativo", Limusa, México, 1991.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", 4ta, ed. Limusa, México, 2003.
- DIEZ, Manuel M., "El acto administrativo", 2ª. Ed. Buenos Aires, Argentina 1961.
- FERRAJOLI, Luigi, "Derecho y razón. Teoría del garantismo penal", Madrid: Trotta, 1995.
- FIX-ZAMUDIO, Hector., "Introducción a la Justicia Administrativa", ed. El Colegio Nacional, México, 1983.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Porrúa, México 2007.
- GUASTINI, Riccardo, "Concepciones de las fuentes del derecho", en Isonomía, no 11, México: ITAM, octubre de 1999.
- GORDILLO, Agustín A. "El acto administrativo", 2a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1969.

GRANADOS RIOS, Gabriela, "Manual de Derecho Fiscal", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2020.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones". Cajica. México. 1965.

LOMELÍ CERESO, Margarita, "Efectos de la Nulidad declarada en las sentencias de Tribunal Fiscal de la Federación", Colección de Estudios jurídicos, vol., VI, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1983.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, "Derecho administrativo", segundo curso, Harla, México, 1994.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio, "Nociones de derecho administrativo", 5a. ed., Editorial Banca y Comercio, México, 1978, pp. 139 y 140.

MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de derecho administrativo", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966.

ORTEGA CARREÓN, Carlos A., "Derecho Procesal Fiscal", 3ª. ed. Porrúa, México, 2015.

ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, "Lecciones de Derecho Fiscal", 3ª. ed. Porrúa, México 2015.

PÉREZ DAYÁN, Alberto, "Teoría general del acto administrativo", 2a. ed., México, Porrúa, 2006.

REBOLLO MARTÍN, Luis, "Leyes Administrativas", 13ª Edición, Thompson, Aranzandi, 2007.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, "Derecho Fiscal", 2da. Ed. Harla, México.

SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho administrativo", 19a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 238

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Las Garantías de Seguridad Jurídica", 2ª. ed., México 2005.

TRON PETIT, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel "La nulidad de los actos administrativos", Porrúa, México, 2009, p236.

UNIDAD DE TRANSPARENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, respuesta a petición de información, oficio UT-SI-2003/2022, 24 de noviembre de 2022, México.

Fuentes de Internet

CABEZUT URIBE, Adriana, "Teoría de la Nulidad del Acto Administrativo", Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,

<https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/teoriadelanulidaddelactoadministrativo.pdf>

CÁMARA DE SENADORES, “Iniciativa de Reforma por la que se crea la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, publicación 01 de diciembre de 2005.
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=HpCAHI9wwarDa35+atpIYZACCBsRtztRF+JJHPzoo4RLBVs+vuVxK6orpKjwQZwyg>.

CARBONELL, Miguel, “¿Qué es la seguridad jurídica?”,
<https://miguelcarbonell.me/2021/02/16/que-es-la-seguridad-juridica/>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile, Sentencia de 10 de noviembre de 2021, párrafos. 143, 144, 145, 146, 147 y 177,
https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/seriec_443_esp.pdf#CACHACHI_S1_PARR144.

https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/seriec_463_esp.pdf#CAHAAR_S1_PARR96

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, (2022), Auditoria Actos de Fiscalización por Método (p. https://nohttp://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/ActPorMet.html#referencias/citar-pagina-web/).

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, (2022), Informe Tributario y de Gestión, segundo trimestre, (p. <https://normas-apa.org/referencias/citar-pagina-web/>).

Tesis

Tesis 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, libro 61, diciembre de 2018, p. 376.

Tesis 1a. CXXXI/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, libro 46, septiembre de 2017, página 232.

Tesis 1a. LXXX/2019 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, libro 70, septiembre de 2019, p. 123.

Tesis 1a. XXXVII/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Libro 3, febrero de 2014, página 679.

Tesis 1a./J. 11/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 467.

Tesis 1a./J. 113/2022, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, tomo III, libro 16, agosto de 2022, página 2532.

- Tesis 224312, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1991, p. 522
- Tesis 251598, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Volumen 133-138, Sexta Parte, séptima época, p. 281.
- Tesis 2a. XXI/2019 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Décima Época, Tomo II, libro 65, abril de 2019, p. 1343.
- Tesis 2a./J. 192/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209.
- Tesis 2a./J. 63/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 834.
- Tesis I, 4o. A. J/20/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, febrero de 2003, página 944.
- Tesis I.3o.C.697 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 1302.
- Tesis I.4o.A. J/43, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, mayo 2006, p. 1531.
- Tesis I.4o.A.443 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 1914.
- Tesis I.4o.A.443. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, noviembre de 2004, página 1914.
- Tesis I.8o.A.89 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 21, agosto de 2015, p. 2644.
- Tesis P. XXXIV/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 26.
- Tesis P./J. 10/94, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Núm. 77, octava época, mayo de 1994, p. 12.
- Tesis XI Región 2o.13 A 10ª, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Décima Época, Tomo II, Libro 63, febrero de 2019, p. 3080.
- Tesis XXI. 1o. 92 K, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Octava Época, Tomo XIV, septiembre de 1994, p. 334.

Sentencias

Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 825/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 13 de junio de 2016.

Sentencia recaída al Amparo en Revisión 211/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 14 de agosto de 2019.

Sentencia recaída al Amparo en Revisión 522/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 25 de agosto de 2021.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2022.

Código Fiscal de la Federación, México, 2018.

Código Fiscal de la Federación, México 2022.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México 2022.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, México 2018.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, México 2022.

Ley que reforma Adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1987.

Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2018.