



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO**

**EL AMPARO PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE
SENTENCIAS DE ANULACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUNG SONG TOMMY



CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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





**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"EL AMPARO PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE ANULACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO"** elaborada por la alumna **JUNG SONG TOMMY.**

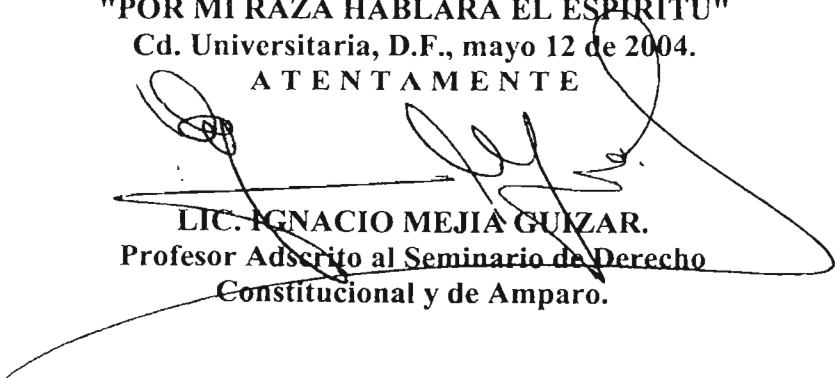
La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., mayo 12 de 2004.

A T E N T A M E N T E


LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR.
**Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **JUNG SONG TOMMY**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL AMPARO PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE ANULACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO"**, bajo la dirección del suscrito y de el **Lic. Ignacio Mejía Guizar**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Mejía Guizar en oficio de fecha 12 de mayo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 1º de julio de 2004.**


**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad EEM/*mpm

AGRADECIMIENTOS

A Dios,

A la Universidad Nacional Autónoma de México,

A mi padre, por haberme enseñado los valores y principios,

A mi madre, por su incondicional amor y comprensión,

A mis hermanas, por soportar mi ausencia durante estos años que he pasado en México,

Al maestro Ignacio Mejía Guizar, por haberme dejado que yo aproveche su inmenso conocimiento en el juicio de amparo,

A Alberto Jesús Perera Sánchez, Por su amor y apoyo del que nadie puede esperar. A ti Alberto, con todo mi amor y cariño te dedico el presente trabajo.

A la familia Perera Sánchez, que ha sido mi familia en México, por su incesante apoyo.

Al licenciado Fausto Ledesma Rocher, el Secretario de Asuntos Escolares, por su comprensión y apoyo. Sin su apoyo no hubiera podido estar presente en este momento tan importante en mi carrera profesional.

A mis amigos; especialmente a Daniela Martínez Ramos, Louann Crisanto Molina, Ruben Quintino, Elena Dávalos Orta, Roberto C. Sánchez Ramírez, Francisco Colín Pérez, Álvaro Guzmán Gutiérrez, Gerardo Méndez Contreras y Carlos Pardo, por su apoyo y compañía en los momentos difíciles.

INDICE

CAPITULO I.

JUSTIFICACION Y LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTECIOSO ADMINISTRATIVO

1.1. Justificación de los tribunales de lo contencioso administrativo y el reconocimiento constitucional expreso de los tribunales de lo contencioso administrativo.....	1
1.2. Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, del 23 de mayo de 1853.....	14
1.3. Tesis de Vallarta.....	17
1.4. Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927.....	18
1.5. Ley de Justicia Fiscal, del 27 de agosto de 1936.....	19
1.6. Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1938.....	22
1.7. Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1966.....	23
1.8. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del 24 de diciembre de 1966.....	24
1.9. Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1981.....	24
1.10. Reformas constitucionales del 16 de diciembre de 1946, del 19 de junio de 1967 y del 29 de julio de 1987.....	26

CAPITULO II.**TRAMITACION DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

2.1. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	30
2.2. Procedencia de del juicio de anulación.....	38
2.3. Partes en el juicio.....	42
2.4. Tramitación del juicio nulidad.....	46
2.4.1. De la Demanda.....	46
2.4.2. De la contestación.....	58
2.4.3. Ampliación de la demanda y ampliación de la contestación a la demanda.....	63
2.4.4. Pruebas en general.....	66
2.4.4.1. La confesional.....	77
2.4.4.2. La documental.....	78
2.4.4.3. La Testimonial.....	82
2.4.4.4. La pericial.....	91
2.4.4.5. La de inspección ocular o judicial.....	97
2.4.4.6. La presuncional.....	101
2.5. Cierre de instrucción.....	103
2.6. Sentencia.....	104

CAPITULO III.**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO**

3.1. Clases de sentencias.....	101
3.1.1. De sobreseimiento.....	102
3.1.2. Declaración de la validez.....	105
3.1.3. Declaración de la nulidad.....	116
3.1.3.1. Nulidad para efectos.....	131
3.1.3.2. Nulidad lisa y llana.....	131
3.3. Aclaración de una sentencia ambigua, oscura o contradictoria.....	132
3.4. Plazo que la autoridad tiene para cumplir con una sentencia.....	136
3.5. Impugnación de la sentencia siendo favorable.....	140

CAPITULO IV.**RECURSO DE QUEJA Y EL AMPARO INDIRECTO PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE ANULACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

4.1. Queja por incumplimiento de sentencia.....	143
4.1.1. Procedencia.....	143
4.1.2. Tramitación de la queja.....	148

4.2. Alcance de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; criterio del Poder Judicial de la Federación.....	152
4.3. Procedencia del amparo indirecto contra la ejecutoria del cumplimiento de la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	153
4.4. Ejecución de las sentencias de amparo contra la ejecutoria del cumplimiento de la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	157
4.5. Conclusiones y propuestas.....	159

INTRODUCCION

La presente tesis tiene por objeto obtener el título de la Licenciatura en Derecho por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Como el tema de la presente tesis nos indica, el presente trabajo contiene un estudio sobre el desenvolvimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la finalidad de analizar la deficiencia que se presenta al intentar a ejecutar las sentencias dictadas por el dicho tribunal.

Para el mejor entendimiento del problema que lleva el sistema mexicano del control de legalidad en materia contencioso-administrativa, el primer capítulo se trata de los razonamientos jurídicos con los que podemos justificar la existencia del tribunal de lo contencioso administrativo perteneciente al Poder Ejecutivo que tiene la principal función de dirimir controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y el administrado, con motivo de la emisión o ejecución de los actos administrativos que afecten a la esfera jurídica de los particulares, logrando su finalidad política consistente en la igualdad e independencia entre el Poder Ejecutivo y el Judicial sin que éste inmiscuya en los asuntos de la Administración Pública. Asimismo, los antecedentes históricos de dicho tribunal para poder entender el desenvolvimiento gradual de las ideas en la materia de lo contencioso administrativo hasta que llegó a aceptar la

existencia de dicho tribunal, toda vez que en el caso de México, la presencia del tribunal de lo contencioso administrativo no siempre fue aceptada como ocurre en la actualidad.

Por otra parte, siendo necesario comprender el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo con el propósito de analizar la deficiencia actual, el segundo capítulo se trata de juicio de nulidad en sus diversas etapas procesales.

Y el tercer capítulo, abarca las clases de sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para poder determinar el alcance de las mismas, así como la aclaración de la sentencia ambigua, oscura o contradictoria y la posibilidad de impugnar la sentencia que siendo favorable le causa perjuicios a la parte demandante.

Por último, en el cuarto capítulo se trata de los medios de defensa existentes en materia de contencioso-administrativa para obtener el cumplimiento de la sentencia que quedó firme. Existen dos medios de defensa siguientes para exigir el cumplimiento de las sentencias: 1º.- el recurso de queja que es un medio ordinario a través del cual puede exigirse el cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando la autoridad demandada no da el debido cumplimiento con lo ordenado por la sentencia que declara la nulidad lisa y llana o para efectos de la

resolución impugnada. Este medio de defensa debe ser agotado ante de acudir al juicio de amparo porque en el caso contrario puede ser desechada la demanda por improcedente; o sobreseer dicho juicio. 2º.- El juicio de amparo indirecto que es el medio extraordinario de defensa para obtener el cumplimiento de la sentencia, en el caso de que la autoridad demandada cumple con lo ordenado por la sentencia interlocutoria que resuelve el recurso de queja dentro los veinte días hábiles. Es necesario acudir a este último medio de defensa, toda vez que el tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con los medios coercitivos para ejecutar sus propias sentencias.

En conclusión, para mejorar el sistema actual de control de legalidad de los actos administrativos que resulta deficiente y antieconómico desde el punto de vista procesal, es necesario darle a dicho tribunal la facultad para ejecutar sus propias sentencias, sin que sea necesario acudir al Poder Judicial de la Federación, logrando así el fortalecimiento del principio de separación de Poderes, y dando la garantía de la justicia pronta y expedita consagrada por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO I.

JUSTIFICACION Y LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.1. JUSTIFICACION Y EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL EXPRESO DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El tribunal de lo contencioso administrativo sin duda tiene su origen en la legislación francesa. "En Francia, el juicio contencioso administrativo se ventila ante un tribunal denominado "Consejo de Estado" que está situado dentro del Poder Ejecutivo, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial, en virtud de que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia" y la función principal de estos tribunales contencioso-administrativo consiste en "resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública".¹

Es decir, el contencioso administrativo nació de la interpretación del principio de la división de Poderes, que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, Tomo A-CH, 13ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, pág. 685.

sólo debe juzgar asuntos del orden común que plateen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración.

Por otra parte, el control que la administración ejerce sobre sus propios actos a través de los recursos administrativos es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria porque en el caso anterior la administración se convierte en el juez y parte de la controversia suscitada entre el particular afectado en su esfera jurídica por el acto de la administración.

“Por esta razón las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, pueden juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración”.²

Sin embargo, no existe criterio uniforme en las legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, en virtud de que en algunos países es el Poder Judicial el que se encarga de juzgar y decidir las controversias suscitadas entre el gobernado y la

² FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 41ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001, pág. 443.

administración, mientras en otros países el Poder Ejecutivo es el que tiene esa función.

En México, la función del control jurisdiccional de los actos de la administración recae sobre el Poder Ejecutivo y ejercerá dicha función a través de los tribunales de lo contencioso administrativo, los cuales tienen su base de la existencia en el principio de separación de Poderes. “Sin embargo, las razones actuales de la subsistencia de esta regla de separación no son ya las de desconfianza de las autoridades judiciales, sino que han sido sustituidas por razones de aptitud, esto es, se reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces que tengan un conocimiento profundo de la administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes que, además, están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la administración”.³

En México, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sido cuestionado a lo largo del tiempo su constitucionalidad, ya que al crear dicho tribunal no consagraron su base en el texto de la Constitución Federal y resultó violatorio al “principio de la división de Poderes, que consagra el artículo 50 de la Constitución de 1857, igual al 49 de la vigente, al juzgar en materia administrativa, la Administración concentra facultades que corresponden al Poder Judicial. Además olvidó otros preceptos constitucionales: el artículo 13, al

³ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pág. 447.

crear un tribunal administrativo, según el cual quedaba excluida la posibilidad de crear tribunales especiales; el artículo 14, porque "era interpretado en el sentido de que todo el poder público se encuentra obligado a respetar las sentencias judiciales antes de privar a un particular de un derecho que le corresponde"⁴ , y el artículo 17, porque la Administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho".⁵

Determinada la inconstitucionalidad de los tribunales de administrativos por la tesis de Vallarta, quedaba por determinar cuál era el sistema que de acuerdo con aquella Constitución sustituía al contencioso-administrativo.

Respecto a la cuestión planteada prevaleció dos tesis que son las siguientes:

- I. "La primera tesis sostenía que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder".⁶

⁴ VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, 1ª ed. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996, págs. 180-181.

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, 41ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001, pág. 804.

⁶ FRAGA, Gabino, *Ob. Cit.*, pág. 452.

- II. "la segunda sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos, sólo lo que puede hacer mediante el juicio de amparo".⁷

La tesis que sostiene que los tribunales administrativos son sustituidos por el Poder Judicial de la Federación en su competencia ordinaria, "cuenta en su apoyo con el artículo 104 constitucional"⁸, según el cual corresponde a los tribunales federales conocer las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con otras naciones.

De aquí podemos dar cuenta de que los actos administrativos de la autoridad federal pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los tribunales de la Federación, en los términos de la parte del precepto antes mencionado.

En contra de esta tesis han argumentado que de acuerdo con los términos literales del precepto mencionado, la competencia otorgada se refiere sólo a las controversias del orden civil o criminal, y cuando se suscite la controversia con motivo de un acto de Administración Pública, cuya legalidad se discute, no puede aplicar las mismas reglas para la orden civil o criminal.

⁷ Ibidem.

⁸ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pág. 453.

Para el mejor entendimiento, debemos tener presente que "en otros preceptos de la Constitución el uso de los mismo términos tiene el alcance exclusivo de su significación natural".⁹

Al respecto, el célebre jurista don Gabino Fraga hace un análisis respecto al significado de las palabras utilizadas por la Constitución de la siguiente manera:

Si se examinara el empleo de la expresión de juicios civiles en el artículo 107 relativos a las bases del procedimiento en el amparo, podemos llegar a la conclusión de que dicha expresión no incluye los juicios que pudiera suscitarse con motivo de la actividad administrativa.

Además si el artículo 103 de la Constitución está usando los términos "controversias que se suscite por actos de la autoridad", no se explica cómo en el artículo 104, se use de los términos "controversias de orden civil" y que la intención sea la de que dentro de ellos queden comprendidos los que el artículo anterior había designado en forma precisa.

En consecuencia, podemos llegar a la conclusión de que la primera tesis carece el fundamento constitucional alguno, a pesar de que se pueden citar algunos antecedentes legislativos, como son los diversos procedimientos

⁹ Idem, pág. 454.

organizados en leyes especiales para decidir ante los tribunales controversias que tienen su base en la actividad administrativa.

En cuanto a la segunda tesis, para su mejor comprensión vamos a analizar los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, en los que fija la competencia de los tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales y establece la procedencia de amparo contra resoluciones que causen agravios no reparables mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

Es decir, de acuerdo con lo establecido por los artículos constitucionales de referencia, “el conocimiento de dichas controversias por medio del juicio de amparo constituye un control jurisdiccional para los actos que emanen de la autoridad administrativa, y para los particulares constituye dicho juicio un medio para obtener de la Administración el respeto de la legalidad”.¹⁰

Por la razón indicada anteriormente, hemos llegado a la conclusión consistente en que el amparo suple, dentro del sistema mexicano, al contencioso-administrativo.

En resumen, el tribunal de lo contencioso administrativo se encuentra su justificación doctrinal en el principio de separación de Poderes aunque dentro

¹⁰ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pág. 456.

del sistema mexicano las decisiones del dicho tribunal son revisadas por el Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de amparo. Sin embargo, debemos tomar en cuenta de que cuando un país adopta un sistema extranjero, hay que adaptarse a la realidad social de cada país y no puede copiar como tal el sistema extranjero.

“La doctora Heduán Virués, en su libro “las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación”, nos dice que la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley a este órgano jurisdiccional tiene las siguientes justificaciones:

- a) El hecho de que la Suprema Corte ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.
- b) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.
- c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos periodos: el oficioso, dentro del cual, el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones del Poder Público, y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía

jurisdiccional de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del juicio de amparo.

- d) La ubicación del tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo, no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación”.¹¹

Por otra parte, el tribunal que seguimos mencionando se encuentra su justificación práctica en la necesidad de garantizar la debida protección de los derechos de los administrados mediante el juicio donde presuntamente existe la imparcialidad.

Por esta razón, crea dicho tribunal para satisfacer la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, investido de mayor o menos autonomía frente a la administración activa.

El célebre jurista Andrés Serra Rojas dice que “el prestigio y manifiesta importancia del Tribunal Fiscal de la Federación ha sido reconocido en nuestro

¹¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A de C.V., México, 1999, págs. 295-296.

medio fiscal y fuera del país, en donde ha servido de guía a las nuevas instituciones tributarias. Los años transcurridos han eliminando la resistencia de los adversarios de la institución y hoy se aceptan sus merecimientos en las arduas tareas de la administración de la justicia fiscal. Es exacto que falta mucho por hacer, sobre todo una ley que incorpore toda la experiencia jurisprudencial, cada día más vigorosa, y los nuevos desarrollos doctrinales, que han acabado por crear un derecho tributario que constituye ene. Campo profunda reforma mexicana iniciada por el Gobierno Federal".¹²

Actualmente, la constitucionalidad de dicho tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la Constitución de 1917, en el texto original del artículo 104 no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, que le dan ya un indiscutible sustento constitucional. Del mismo modo, en 1976, el artículo 73 constitucional se reformó, a fin de darle atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de Tribunales Administrativos.

Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión "para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo

¹² SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit., pág. 815.

dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito federal y los particulares, estableciendo las normas y los recursos contra sus resoluciones”.¹³

Este artículo fue nuevamente reformado el 25 de octubre de 1993, cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, entre los cuales se contiene la denominada “Reforma Política del Distrito Federal”, y que establecen que esta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública de carácter local. En esa virtud, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de los Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito federal, conforme a lo previsto en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso n), de la Carta Constitutiva de Derechos.

A nivel local, la base constitucional fue establecida con la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción IV se dispuso que: “Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la

¹³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Ob. Cit., pag. 296.

Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

“En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estuvo contemplado en el artículo 104, fracción I, párrafos segundo y tercero, según reforma del 30 de diciembre de 1946 permitió la existencia del sistema francés y del anglosajón para controlar la legalidad de la acción administrativa, dándose así una especie de mecanismo híbrido de control”.¹⁴

A partir de las reformas constitucionales de agosto y de marzo de 1987, encontramos actualmente los siguientes fundamentos constitucionales:

- a) La fracción XXIX-H del artículo 73 establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

¹⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo; Tercer y Cuarto Curso, 3ª ed., Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 2001, pág.424.

- b) De acuerdo con lo establecido por la fracción I-B del artículo 104, corresponde a los tribunales de la Federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales Colegiados de Circuito no procederá el recurso alguno.
- c) La fracción V del artículo 116 se prevé la jurisdicción contencioso-administrativa local en los siguientes términos: Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena jurisdicción para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

1.2. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL 23 DE MAYO DE 1853.

Los antecedentes históricos del tribunal de lo contencioso administrativo se remontan hasta el año 1853, en el cual fue expedida la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, conocida más bien como “Ley Lares” adoptando el nombre de quien formuló el proyecto de dicha ley. Aunque posteriormente fue declarada inconstitucional por considerarla violatoria al principio de separación de Poderes que recogía la Constitución mexicana, fue el primer antecedente histórico de lo contencioso administrativo en México.

Por ser un antecedente histórico de gran importancia, es necesario hacer un breve resumen de la parte central de dicha ley en comentario.

La ley en comentario establecía en su artículo 1º que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

“En estos dos preceptos queda consignada la independencia de la administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial”.¹⁵

Además, a través de los artículos 7 de la Ley y 67 a 70 del Reglamento se estableció que nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividen, contra ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes de haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. Conforme al artículo 70 del reglamento de la Ley en comento, la falta de presentación de la memoria, o del transcurso del tiempo indicado, haría nulo el procedimiento judicial.

Se estableció en su artículo 4 que hará un Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la república.

El Consejo es la autoridad competente para conocerlas cuestiones de administración relativas:

¹⁵ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pág.449.

- a) A las obras públicas;
- b) A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración;
- c) A las rentas nacionales;
- d) A los actos administrativos en las materias de policía agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad;
- e) A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos;
- f) A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, y debiendo ser Presidente de ese tribunal el que lo fuera de la misma Sala, que sólo votaría en caso de empate.

“El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa consistía en que primeramente debería presentarse una reclamación al Ministro respectivo (Regl. Arts. 6º, 7º y 8º) ; si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería pasarse a la sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y a Procurador General(Art. 9º); dentro del término de veinte días, el Procurador debería contestar la

reclamación(Regl. Art. 11º). Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evaluado por éste se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo, dentro de los quince días siguientes, la resolución (Regl. Arts. 13 a 19). Se ordenaba que la resolución se notificara a las partes y se pasara copia de ella a todos los Ministros (Regl. Art.20). tanto los ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno (Regl. Arts 21 a 26).

Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resuelto por el mismo Consejo (Regl. Arts. 40 a 48).

Por último, si dentro del término no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso; la resolución del Consejo quedaba firme (Regl. Art. 23)".¹⁶

1.3. TESIS DE VALLARTA

Vallarta, siendo el Ministro de la Suprema Corte de Justicia sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo porque el conocimiento por las autoridades administrativas del "contencioso-

¹⁶ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., págs. 449-450.

administrativo" es contrario al artículo 16 constitucional, porque ninguna ley puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle".¹⁷

Es decir, la creación de los tribunales administrativos implicaba "la reunión de dos Poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República"¹⁸, y en consecuencia es violatoria al principio de separación de Poderes que recogía la Constitución mexicana.

1.4. LEY DE TESORERIA DE LA FEDERACION DEL 10 DE FEBRERO DE 1927.

Esta ley previó en su Capítulo V, un juicio de oposición que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución, sin que ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa (Arts. 60 y 61).

Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiere formulado la demanda se tenía por consentida la resolución administrativa (Art. 62). Si la

¹⁷ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pág. 451.

¹⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de ilegalidad, 11e ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002, pág. 64.

oficina exactota no recibía aviso oportuno del juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución (Art. 63).

“No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias ante la hacienda Pública mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgaba la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción”.¹⁹

1.5. LEY DE JUSTICIA FISCAL DEL 27 DE AGOSTO DE 1936

“A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieron de controversias que surjan de actos de administración, en el año 1936 se operó un serio cambio en la legislación mexicana positiva al expedirse, el 27 de

¹⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 65.

agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, creando el tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso-fiscal".²⁰

En la exposición de motivos dice que es indiscutible que resulte más lógico y conveniente para todos, no sólo para el Fisco, sino para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de los impuestos, y demás prestaciones fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los periodos que la doctrina reconoce el periodo oficioso y el periodo contencioso que es el que tendrá a su cargo el tribunal.

Don Gabino Fraga en su libro "Derecho Administrativo" opina que se tomó en consideración varios criterios del Poder Judicial de la Federación para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación para justificar la creación del mismo, a saber:

1º.- De acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la

²⁰ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pág. 458.

capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, *a posteriori*, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

“De esta tesis, se desprendió la siguiente conclusión: no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México, el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos”.²¹

2º.- La jurisprudencia consagró el criterio en que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso deba agotarse ante la interposición de la demanda de garantías.

3º.- Por otra parte, la jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte, al interpretar el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio que no es necesario que éste se tramite precisamente ante las autoridades

²¹ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pág. 459.

judiciales, implícitamente, se dice, que ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

“Este tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa”.²²

1.6. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1938.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y además, “incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo e infracciones y sanciones”.²³

Hasta el momento de su derogación, el 31 de marzo de 1967, dicho Código Fiscal no originó mayores problemas para la hacienda Pública y los

²² MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 66.

²³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 66.

contribuyentes y los defectos de técnica legislativa de que adolecía se fueron corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron durante sus 28 años y 3 meses de vigencia, aunque tanto la ley de 27 de agosto de 1936, como posteriormente el Código Fiscal de 30 de diciembre de 1938 dieron lugar a una viva discusión sobre la inconstitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer el contencioso-administrativo fiscal.

1.7. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1966.

Podemos considerar que este Código, que entró en vigor el 1º de abril de 1967, “se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico”.²⁴

“Podemos sostener que ese ordenamiento no constituyó un avance para el Derecho tributario mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento simplemente se hizo una reestructuración del anterior, agrupándose las disposiciones en los términos del

²⁴ Idem, pág. 67.

citado modelo de código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose algunas de las lagunas existentes. Se eliminaron del mismo las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del mismo”.²⁵

1.8. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1966.

La estructura, competencia y funcionamiento del tribunal Fiscal fueron posteriormente materia de la Ley Orgánica de dicho tribunal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967 separada del Código Fiscal donde anteriormente se incluía. “Tal separación susceptible de más fácil modificación a medida que lo fuera requiriendo la marcha de la Administración Pública”.²⁶

1.9. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1981.

Este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, sin embargo entró en vigor más tarde el día 31 de enero de 1983.

²⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 67.

²⁶ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pág. 460.

"Las principales novedades de este Código se resumen en lo siguiente:

- a) El concepto de tasa o derechos se circunscribió para la explotación de bienes o prestación de servicios sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio.
- b) Se reconoce, por primera vez, la existencia de la contribución especial a través de las aportaciones de seguridad social y por reformas posteriores de la contribución de mejoras, pero restringida a obras hidráulicas.
- c) Se centraliza todo lo concerniente a los recursos administrativos.
- d) Se acogen las multas fijas para determinadas infracciones, especialmente para sancionar las omisiones de contribuciones.
- e) Se regulan por separado todo lo relativo a los derechos y obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales.
- f) Se elimina el uso de la palabra causante y en su lugar se adopta correctamente, el término de contribuyente.
- g) A partir de 1990 sólo se prevé el recurso de revisión que las autoridades demandadas puedan hacer valer contra las sentencias emitidas en su contra por las Salas Regionales y Sala Superior del citado tribunal".²⁷

²⁷ MARGIAN MAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 68.

1.10. REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1946, Y DEL 19 DE JUNIO DE 1967 Y DEL 29 DE JULIO DE 1987.

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución.

El artículo 104 constitucional expresó originalmente:

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

sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley...”²⁸

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1934 al primer párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional, suprimió la última parte de dicho párrafo que dice:

“De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley”.

La fracción I del artículo 104 constitucional fue adicionada con un párrafo segundo en los siguientes términos:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I.- ...

“En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra de las de tribunales

²⁸ La fracción I, párrafo segundo fue adicionada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946.

administrativos, creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena jurisdicción para dictar sus fallos.

“Todas las dudas que aún pudiesen existir con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación o de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo que han proliferado en las entidades federativas, desaparecieron con las reformas al artículo 104 constitucional de 1967”.²⁹

Las últimas reformas al artículo 104, fracción I-B de la Constitución promulgadas el 29 de julio de 1987 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 son las siguientes:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

²⁹ MARGAIN MAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 69.

Artículo 104.

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones , de las cuales conocerá los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para ka revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso.

De estas mismas reformas, el Artículo tercero establece: "Se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO II.

TRAMITACION DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

2.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por una Sala Superior; ésta a su vez se divide en el Pleno y dos Secciones, y Salas Regionales. Es importante saber su estructura, toda vez que cada una de las partes integrantes del dicho Tribunal tiene las competencias definidas y limitadas para conocer de los conflictos que se suscitan entre el particular y la Administración Pública Federal.

Conforme a lo establecido por el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor es competencia del Pleno de la Sala Superior:

- I. Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- I BIS. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.
- II. Señalar la sede y el número de las Salas regionales.

- III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas regionales.
- IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- V. Resolver por atracción los juicios cuando para su resolución sea necesario establecer, por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, así como cuando a petición de la sección respectiva, lo considere conveniente.
- VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala regional.
- VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidos en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

- IX. Fijar, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.
- X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos de la Sala Regional, secretarios de acuerdos de la Sala Superior y magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.
- XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, lo que le darán cuenta del funcionamiento de los funcionarios jurisdiccionales.
- XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.
- XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los

expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas documentos de los mismos.

XIV. Las demás que establezcan las leyes.

Por otra parte, las Secciones de la Sala Superior tienen las siguientes competencias que están previstas en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal en comento:

- I. Resolver los juicios en los casos siguientes:
 - a) Los que traten las materias consistentes en cancelación o modificación de garantías cuando la Secretaría de Economía elimine o modifique cuotas compensatorias definitivas, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.
 - b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
 - c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos en los que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al

Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

- II. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- III. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- IV. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.
- V. Las demás que establezcan las leyes.

Las Salas Regionales tienen competencia en razón de la materia y el territorio. De acuerdo con el primer criterio, las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por razón de las materias que se indican a continuación.

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicio a particulares. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias consistentes en cancelación o modificación de garantías cuando la Secretaría de Economía elimine o modifique cuotas compensatorias.

- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Cabe señalar las competencias del Tribunal que se deriva de las leyes especiales como establece la fracción última del artículo 11 de la Ley en comento, ya que dicha fracción "se está en presencia de una fracción residual, llegado el caso de que en algún nuevo ordenamiento se otorgara competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".²⁹

De acuerdo con el segundo criterio, las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

²⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. Pág. 87.

2.2. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE ANULACION

Después de analizar la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario saber los requisitos para que proceda el juicio de nulidad.

El célebre maestro Margáin opina en su libro “De Lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad” que no todas resoluciones administrativas son combatibles mediante el juicio de nulidad sino debe de reunir las siguientes características:

a) Que sea definitiva.

Es cuando no se admita un recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquella esté sujeta a revisión de oficio. “Debe ser la decisión que resuelva y ponga fin al expediente en la fase oficiosa del procedimiento”.³⁰ Es decir, “las resoluciones se considerarán definitivas, cuando no admitan o no exista dicho medio de defensa, o que su interposición sea optativa”³¹

³⁰ RODRIGUEZ LOBATO , Raúl, Derecho Fiscal, 2ª ed., Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 2001, pág. 255.

³¹ SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998, pág. 451.

b) Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio.

“La resolución debe ser perjudicial para el titular de la misma a quien va dirigida. No puede un tercero impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular, alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el fenómeno de la repercusión, ya que no está frente a un interés legítimo directo sino frente a uno resultante de efectos económicos.”³²

Es decir, una resolución causa un agravio “cuando lesione un interés legítimo directo o indirecto. Es interés directo cuando afecta a quien va dirigida la resolución y es interés indirecto cuando el afectado es persona distinta del titular de la resolución, pero que por su relación con éste la ley le imputa responsabilidad en el cumplimiento de una obligación”.³³

c) Que sea personal y concreto.

“Cuando se está frente a una resolución de carácter general y abstracta, violatoria de la ley en que se apoya, no puede ser combatida en juicio de nulidad hasta en tanto no se exija su cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas. La resolución general no causa ningún agravio

³² MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 116.

³³ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, Ob. Cit. pág. 255.

en tanto la autoridad no aplique a casos concretos lo que ella establece con violación de la ley”.³⁴

d) Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta.

El artículo 202, fracción XI del Código Fiscal de la Federación establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal “Cuando de las constancias de autos aparece claramente que no existe el acto reclamado” y el primer párrafo del artículo 37 del mismo ordenamiento señala que “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido el cual sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien esperar a que ésta se dicte”.

“Por consiguiente, si no existe una resolución por escrito o no han transcurrido los tres meses desde que se formuló la instancia o petición a la autoridad administrativa, no se satisface esta cuarta característica”.³⁵

³⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 118.

³⁵ Idem, pg. 120.

La finalidad que persigue este requisito deriva del “principio de seguridad jurídica de todas las resoluciones de la autoridad administrativa que deben constar por escrito y que este requisito es consagrado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.³⁶

e) Que sea nueva.

Para que pueda cumplir con este requisito los actos que impugna ante el Tribunal no hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas; o cuando actos respecto de los cuales hubiere consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal en mención en los plazos que establece el Código Fiscal de la Federación; o contra actos que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; o contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

³⁶ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, Ob. Cit. pág. 255.

2.3. PARTES EN EL JUICIO

“Son partes en el juicio contencioso administrativo”³⁷:

I. El demandante.

Puede serlo un particular o la autoridad administrativa. Tratándose del particular, “no sólo aquel contra quien se emite el acto, sino también quien, de no impugnarlo, sufrirá un agravio o le afectará en sus intereses jurídicos, o sea, un tercero con interés legítimo”.³⁸

Tratándose de las autoridades administrativas que pretenden nulificar sus propias resoluciones en perjuicio de los particulares debe acudir al juicio de nulidad, “toda vez que las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta, de manera principal la de que, siguiendo el principio de que la autoridad administrativa sólo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no puede efectuarse mas que cuando la autoriza la regla general que rige el acto”.³⁹

³⁷ Artículo 198 del Código Fiscal de la Federación.

³⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 160.

³⁹ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, pág. 276, Quinta Época, Tomo LXXI, p. 2310, Carvajal de Baranda, María.

“No es procedente la exigencia del requisito de que la resolución sea nueva, ya que muchas veces el particular, favorecido con una resolución que él mismo estima violatoria de la ley aplicada, plantea nuevamente el problema ante la hacienda pública, quien al ratificársela le disipa la duda de aprovecharse de una resolución mal fundada. Por ello, cuando la administración solicita la nulidad de una resolución debe reclamar, simultáneamente, la de todas aquellas resoluciones con las que ratificó a la primera”.⁴⁰

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en el inciso anterior.
- c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

⁴⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 456.

- Cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.
- Cuando se controvierta el interés fiscal de la federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es parte en todos los juicios que se interponen ante el Tribunal, sino sólo cuando el acto impugnado lo haya emitido una autoridad dependiente de ella o autoridad coordinada en ingresos federales y en aquellos en que se convierta el interés fiscal y siempre que ella considere que deba apersonarse.

La fracción III del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación asigna una facultad potestativa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual sólo ella puede ejercer, "sin establecer derecho o favor de los magistrados instructores de las salas regionales del Tribunal para considerar cuándo se afecta el interés fiscal de la Federación y cuándo debe llamarse a juicio a dicha Secretaría para intervenir como parte sin ser autoridad demandada...".⁴¹

"Cuando la Sala que conozca de la demanda considere que alguna autoridad deba ser parte del juicio, no habiendo sido señalada como tal

⁴¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 163.

por el actor, de oficio deberá correrse traslado para que la conteste en el plazo legal".⁴²

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

Los particulares tendrán el carácter del demandado cuando la autoridad administrativa o fiscal inicia el juicio de lesividad con el fin de revocar una resolución favorable en perjuicio de los particulares.

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

En materia tributaria es difícil que pueda presentarse el caso de un tercero con derechos privilegiados sobre otros contribuyentes o que sea poseedor de una resolución que le otorgue derechos compatibles con la pretensión de otro u otros contribuyentes, salvo el caso de que aquellas en que se ordena un reparto adicional de utilidades a los trabajadores que deben ser señalados como demandados por conducto de su sindicato.

⁴² Artículo 212, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

2.4. TRAMITACIÓN DEL JUICIO NULIDAD.

2.4.1. DE LA DEMANDA.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada que dictó la resolución, o bien enviarse por correo registrado con acuse de recibo si el demandante reside fuera del municipio donde esté la sede de dicha Sala, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que se haya notificado la resolución impugnada.⁴³

Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación ha sustentado el siguiente criterio que dice:

“DEMANDA DE NULIDAD. SU ENVIO POR CORREO CERTIFICADO DESDE UNA POBLACION DISTINTA A LA DEL DOMICILIO DEL PROMOVENTE. El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, en su párrafo segundo dispone que la demanda podrá ser enviada por correo certificado con acuse de recibo, tomando en cuenta como fecha de su presentación la del día del depósito de la pieza postal, no la relativa al día de recepción en la Sala competente del Tribunal Fiscal de la Federación, siendo irrelevante el que la misma haya sido depositada

⁴³ Artículo 207, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

en la Administración de Correos de la población distinta a la del domicilio del actor; puesto que lo trascendente es la certeza del tiempo en que se manifestó la voluntad a la que la ley otorga eficacia procesal".⁴⁴

"Cuando por error se presente la demanda ante una Sala Regional que por razón de territorio es incompetente, ésta, al recibir la demanda, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la Sala Regional que en su consideración sea competente, enviándole el expediente que contiene los autos".⁴⁵

Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto; si lo acepta, comunicará de ello a las partes, a la Sala requirente y al Presidente del Tribunal y de no aceptarlo lo hará saber a la Sala Superior para que decida, dentro de los 5 días siguientes, a cuál Sala corresponderá conocer del asunto, que inclusive puede resultar una tercera, comunicando su decisión a la que haya resultado competente para que tramite y resuelva el juicio.

⁴⁴ Amparo directo 648/88, visible en el Informe presentado a la Suprema Corte de Justicia por su Presidente, al terminar el año de 1989, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Volumen II, pág. 1119.

⁴⁵ Artículo 218 del Código Fiscal de la Federación.

La demanda deberá ser presentada dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación del acto impugnado, en el caso de que el demandante sea un particular.

Sin embargo, "una de las cuestiones más debatidas ha sido lo referente al plazo con que cuenta la autoridad para presentar la demanda en contra de una resolución favorable, toda vez que en el proceso contencioso administrativo se establece un plazo de cuarenta y cinco días para que los gobernados puedan impugnar el acto que afecta sus derechos; en el supuesto del juicio de lesividad lo es de cinco años".⁴⁶

Como ya se indicó, el plazo que prevé la legislación federal para presentar la demanda en contra de una resolución favorable lo es de cinco años, siguientes a la fecha en que se emitió; excepto que se hubiese producido efectos de tracto sucesivo, corriendo el plazo para este supuesto a partir del último efecto, es decir, sin exceder de los cinco años del último efecto.

En el juicio contencioso administrativo no rige en todo el proceso el principio de igualdad procesal, pero "en lo que se refiere al plazo para intentar el juicio de lesividad la primera impresión es que la diferencia de los cuarenta y cinco días y los cinco años es más que notoria".⁴⁷

⁴⁶ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo, *El Juicio de Lesividad y Otros Estudios*, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002, pág. 81.

⁴⁷ *Idem.* pág. 82.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha resuelto que no vulnera el principio de igualdad procesal, justificando la diferencia con el razonamiento de que la autoridad tarda en percatarse de la lesión al interés público y del patrimonio de la colectividad, tal y como se aprecia de la siguiente tesis que dice:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TERMINOS QUE ESTABLECE EL ARTICULO 207 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada a favor de un contribuyente es, a su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa(antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación otorgue a la autoridad fiscal un término de cinco años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el término de cuarenta y cinco días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar,

probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque se tenga exactamente el mismo término para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad, en contra de una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, pues es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe otorgarse que la igualdad procesal en el juicio contencioso administrativo se corrobora con el texto de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran cuarenta y cinco días para promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se

volvería nugatorio el plazo prescriptorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal”.⁴⁸

Por otra parte la demanda deberá indicar:⁴⁹

- a) Nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente:

“En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia Sala”.⁵⁰

- b) La resolución que se impugna.
- c) Autoridades demandadas.
- d) Los hechos que den motivo a la demanda.
- e) Las pruebas que ofrezca:

⁴⁸ Tesis aislada de Novena Época - Segunda Sala.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIII, Mayo de 2001. Tesis 2ª. XLVIII/2001. pág. 456. Materia Constitucional, Administrativa.

⁴⁹ Artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

⁵⁰ Último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

f) Los conceptos de impugnación:

“Los conceptos de impugnación son argumentos que se exponen en contra de la resolución impugnada mediante los cuales se demuestran la ilegalidad de la misma, precisando el precepto o preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la demandada, asimismo externando los razonamientos lógico-jurídicos por los que concluya que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto”.⁵¹

Por otra parte, los conceptos de impugnación deben ser operantes, fundados y suficientes.⁵²

- Son operantes cuando atacan los motivos y fundamentos de la resolución favorable.

⁵¹ El concepto señalado es propio.

⁵² ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo, Ob. Cit., pág. 84.

- Son fundados cuando demuestran que le asiste la razón a quien los formula.
- Son suficientes cuando bastan para acreditar totalmente la ilegalidad de la resolución impugnada.

Asimismo, los conceptos de impugnación para que puedan ser considerados operantes, fundados y suficientes deben reunir los siguientes requisitos.⁵³

- I. Señalar con precisión la parte de la resolución que lesione alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada.
- II. Externar los razonamientos lógico jurídicos por los que llegue a la conclusión de que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto.⁵⁴

⁵³ Los requisitos señalados son producto de análisis de varias tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁵⁴ Los requisitos señalados en los incisos a) y b) son productos de análisis de la tesis cuyo rubro es "CONCEPTO DE AGRAVIO. REQUISITOS QUE DEBE REUNIR": Revisión No. 657/84, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de febrero de 1985, pág. 648.

III. No exponer en forma genérica los agravios, debiendo precisarse de manera específica cuáles son las causales de ilegalidad de que adolece la resolución.⁵⁵

g) El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

h) Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demande.

Cuando omita el nombre del demandante o los datos precisados en los incisos b) y f), el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en los incisos c), d), e), g) y h), el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Además el promovente deberá adjuntar a su demanda los siguientes documentos:⁵⁶

⁵⁵ El tercer requisito es el resultado de análisis de la tesis cuyo rubro es "CONCEPTO DE AGRAVIO. REQUISITOS QUE DEBE REUNIR": Revisión No. 235/82, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de enero de 1986, pág. 586.

⁵⁶ Artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

- I. Una copia de la demanda y de los documentos anexos, para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste el acto impugnado:

En el supuesto de que se impugne una resolución negativa *ficta* deberá acompañarse una copia, en la que obre sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- IV. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- V. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala.
- VI. Las pruebas documentales que ofrezca:

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Sin embargo, el penúltimo párrafo del artículo 209 del Código de la materia establece que si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por unanimidad de votos que la parte correspondiente del artículo en comento, “viola la garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 constitucional, al establecer que el magistrado instructor tendrá por no presentada la demanda cuando no se adjunten los documentos especificados en las fracciones I a IV del citado precepto legal, toda vez que se aparta de la naturaleza del juicio contencioso y administrativo, el cual responde a la conveniencia y a la necesidad de otorgar al gobernado un eficaz medio de defensa en contra de los actos de la autoridad administrativa a través de un proceso sencillo en el que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayor formalidades, a fin de acreditar la ilegalidad del acto administrativo que la autoridad puede preparar durante muchos años y que, además, goza de una presunción legal de validez”.⁵⁷

Es decir, en este caso el magistrado instructor deberá requerir a la parte demandante para que en un término de cinco días presente los documentos señalados por las fracciones del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, apercibido que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

⁵⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Setenta y Cinco Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena Época), 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998, pág. 25.

Al respecto, Manuel Lucero Espinosa opina que “el precepto de referencia se aparta del sistema que regulan diversos ordenamientos, entre los que encontramos el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley de Amparo, que en sus artículos 325; 146 y 178, respectivamente, que consagran el derecho del demandante para corregir las deficiencias de los requisitos de la demanda. Lo que más podría dar lugar a controversias en amparo por violación a las garantías del debido proceso y de audiencia consagradas por el artículo 14 constitucional, puesto que el demandante se le deja en estado de indefensión, al desecharse la demanda o sus pruebas, sin que previamente se le requiera para que aclare o corrija su libelo”.⁵⁸

2.4.2. DE LA CONTESTACIÓN.

El artículo 212 del Código Fiscal de la Federación establece que admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

“La autoridad puede reclamar el acuerdo admitiendo la demanda dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación, sea porque ella sea obscura, o no le esté frente a un acto definitivo, o no esté

⁵⁸ LUCERO ESPINOZA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1990, págs. 78-79.

firmada, se está frente a causales de improcedencia previstas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación”.⁵⁹

“La interposición de este recurso interrumpe el plazo para contestar la demanda aun cuando se declare improcedente el mismo. Si se declara procedente, se desecha el auto de admisión de la demanda y se emite uno nuevo requiriendo al actor para que aclare su demanda en el plazo de tres días, apercibido de que de no hacerlo se le desechará por improcedente”.⁶⁰

Interpuesto el recurso de reclamación se dará vista a la parte actora por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite el magistrado instructor dará cuenta a la sala para que resuelva en el plazo de cinco días.

Las autoridades demandadas y terceros tienen un plazo de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, para que contesten la demanda.

Los escritos de contestación deben presentarse directamente ante la Sala Regional que corresponda al domicilio fiscal del demandante o por correo

⁵⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 211.

⁶⁰ Artículos 227 al 230, en relación con el 325, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

registrado con acuse de recibo, cuando quien produce la contestación es alguno de los titulares de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.

Las autoridades demandadas al producir su contestación aludirán, con el orden que se señala, los siguientes puntos:⁶¹

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar:

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento “son eventuales subprocedimientos que se dan dentro de un proceso principal en el que se satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento - emplazamiento y transparencia procesal, alegar, probar y resolución legal del conflicto-, cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal y excepcionalmente de fondo o sustantivo que impide o dificulta la tramitación y ejecución del juicio principal”.⁶²

II. Solicitud de sobreseimiento:

⁶¹ Artículo 213 del Código Fiscal de la Federación.

⁶² TRON PETIT, Jean Claude, Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo, 3ª ed., Ed. Themis, 2001, pág. 13.

Las consideraciones que a su juicio impidan se emitan decisiones en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. El capítulo de Hechos:

Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación:

"Al producir su contestación las autoridades deberán rebatir los fundamentos de derecho en que el actor fundó su demanda y negar la existencia de la causal de nulidad que se alega, demostrando que las normas jurídicas en que se apoyó la emisión de la resolución o acto impugnado, son los legales".⁶³

Para esgrimir las consideraciones de derecho por las cuales demuestre la ineficacia de los agravios, "se referirá, según el caso, a las causales de

⁶³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 220.

nulidad que se hubiese hecho valer en la demanda, a fin de demostrar que el acto es legal ya que:

- a) He sido dictado por el funcionario a quien corresponda, por ser competente en razón de la materia, el territorio, el tiempo, la cuantía o el grado, según sea el caso.
- b) Contiene los requisitos formales exigidos por la ley; o bien, que los omitidos no afectan las defensas del demandado ni trascienden al sentido de la resolución impugnada.
- c) No existen vicios de procedimiento, o los que contiene no afectan las defensas del demandado ni trascienden al sentido de providencia a debate.
- d) Los hechos que originaron la resolución controvertida sí se realizaron, no fueron distintos o se apreciaron correctamente; o, en su caso, que el acto se dictó de acuerdo con las disposiciones legales, sin que se hayan dejado de aplicar las debidas.
- e) Las facultades discrecionales ejercidas concuerdan con los fines previstos en las normas legales, y, por lo tanto, no existe desvío de poder”.⁶⁴

V. Las pruebas que ofrezca.

⁶⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit. pág. 106.

Conforme a lo previsto por el último párrafo del artículo 214 del Código Fiscal, en cuanto a los documentos que deberá adjuntar el demandado a su contestación son aplicables todas las reglas aplicables a la demanda.

2.4.3. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y AMPLIACION DE LA CONTESTACION A LA DEMANDA.

El demandante puede ampliar su demanda dentro de los veinte días contados a partir del día siguiente hábil en que surte efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne la negativa ficta:

“Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte”.⁶⁵

Es decir, se configura la negativa ficta “cuando la ley presume que ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito una

⁶⁵ Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

respuesta en sentido negativo cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado periodo”.⁶⁶

- II. Contra el acto principal del que deriva el impugnado, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente:

Cuando el demandante se exponga como causal de ilegalidad que el acto impugnado no fue notificado o que lo fue ilegalmente, se puede presentar dos situaciones.⁶⁷

1º.- Si el demandante manifiesta conocer el acto administrativo no notificado, “se tomará como fecha de notificación la que ella manifieste en que lo conoció, debiendo enseguida consignar los agravios distintos a éste -la no notificación del acto conforme a derecho- en su demanda”.⁶⁸

⁶⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, Ob. Cit, Tomo III, pág. 2181.

⁶⁷ Artículo 209 BIS del Código Fiscal de la Federación.

⁶⁷ Artículo 209 BIS del Código Fiscal de la Federación.

⁶⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 231.

2º.- Si el demandante manifiesta no conocer el acto, así lo consignará en su demanda como agravio o causal de ilegalidad, señalando la autoridad a quien se lo atribuye.

“Al contestar la demanda, la autoridad deberá acompañar constancia del acto y de su notificación, mismos que el actor podrá impugnar mediante la ampliación de la demanda”.⁶⁹

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer la fecha en que la autoridad presentó la constancia del acto y de su notificación al contestar la demanda, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.

- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada no sean conocidas por el actor al presentar la demanda:

⁶⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 231.

“En esta nueva causal de ampliación de demanda, que surgió a partir de 1 de enero de 1996, se aprecia que se concede a la autoridad demandada el poder de mejorar la motivación de su acto, introduciendo argumentos que omitió expresar en el mismo atendiendo a los argumentos que expone la parte actora en su demanda, lo cual se considera violatorio del artículo 16 constitucional, pues la resolución impugnada debe de contener la fundamentación y motivación, sin que ésta última pueda ampliarse en la contestación de la demanda. Hay sustracción de la *litis* formada entre lo asentado en el acto combatido y lo expuesto en el escrito de demanda”.⁷⁰

La autoridad demandada cuenta con un plazo de veinte días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación y en la ampliación de contestación a la ampliación de demanda se rigen las mismas reglas para la contestación de demanda.

2.4.4. PRUEBAS EN GENERAL.

De acuerdo con el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes,

⁷⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit. pág. 232.

salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

“Sin embargo, cuando el demandante tuvo que agotar un recurso administrativo y ofreció las pruebas que estimó idóneas para demostrar la ilegalidad del acto recurrido, ya no puede ofrecer nuevas pruebas al acudir al juicio de nulidad en virtud de que la Sala Regional examinará el acto impugnado con los mismos elementos que tuvo a su alcance la autoridad que resolvió tal medio de defensa y pruebas aportadas, ya que de admitir nuevas pruebas, salvo las supervenientes, dejaría en estado de indefensión a la autoridad demandada que no tuvo oportunidad de valorarlas y decidir respecto a su alcance”.⁷¹

Pese a la existencia de la regla general antes transcrita, encontramos la excepción a ésta, ya que sí existen casos en que la parte actora puede presentar alguna prueba que no fue ofrecida en la instancia llevada ante la autoridad demandada, cuando la autoridad cambia los motivos y fundamentos invocados en la resolución recurrida en el recurso al dictar la resolución de dicha instancia, según el siguiente criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

⁷¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 281.

“PRUEBAS EN EL JUICIO DE NULIDAD, QUE NO FUERON OFRECIDAS EN LA INCONFORMIDAD. CASO DE SU ADMISIÓN. En los términos del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, se referirán a los puntos controvertidos; de lo que se infiere que, si alguna prueba no fue ofrecida en la instancia de inconformidad, no podrá serlo después durante el juicio, al no haber formado parte de la controversia. Sin embargo, cuando en el acta de auditorías levantada al contribuyente sólo se le determinan ingresos y éste, en su inconformidad en contra del acta, justifica dichos ingresos, pero en la liquidación impugnada en juicio, la autoridad cambia los motivos y fundamentos invocados en el acta y finca un crédito fiscal, resulta procedente que el contribuyente, durante el juicio de nulidad, aporte pruebas tendientes a desvirtuar los motivos invocados en la liquidación, en atención a que hasta el momento de la notificación de la misma fue cuando tuvo conocimiento de los motivos de su fincamiento, por lo que no pueden desestimarse las pruebas así ofrecidas”.⁷²

⁷² Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3ª Época, año II, No. 13, enero de 1989, pág. 63.

⁷³ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., La Prueba en el Juicio Fiscal Federal, 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000, pág. 22.

Por otra parte, "el magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia".⁷³

En lo que respecta a la carga de la prueba, el artículo 68 del Código de la materia establece que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

"Se puede observar que en primer lugar se establece una presunción legal a favor de la autoridad, en el sentido de que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumen legales, presunción que admite prueba en contrario y por ello la carga de la prueba corre a cargo del particular para demostrar la ilegalidad del acto de la autoridad".⁷⁴

En el caso de que la parte demandante no aporte los medios probatorios respectivos a fin de destruir tal presunción, "el juzgador deberá emitir sus fallos declarando la validez del acto administrativo impugnado, toda vez que no puede declarar su nulidad de oficio, en cuanto debe atenerse a lo alegado y probado por las partes, salvo en los puntos controvertidos versarán sobre situación de

⁷⁴ Último párrafo del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

⁷⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit. pág. 112.

puro derecho nacional, ya que para tal efecto no es necesario producir prueba alguna, porque es suficiente la indicación de las normas jurídicas violadas”.⁷⁵

El segundo párrafo del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación ya antes transcrito, revierte la carga de la prueba para la autoridad en el caso de que el particular niegue lisa y llanamente los hechos que sirvan de motivación al acto de autoridad.

Es decir, en el supuesto de que la parte actora niegue de manera lisa y llana los hechos que dieron origen o motivo al acto de la autoridad, sin formular mayor argumentación en torno a la motivación; la autoridad debe comprobar ante el órgano jurisdiccional que tales hechos son ciertos.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sustentado los siguientes criterios al respecto:

“NEGATIVA LISA Y LLANA. CARGA DE LA PRUEBA. Conforme a lo previsto por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, ante la negativa opuesta por la demandante, la carga de la prueba recae en la autoridad demandada, siguiéndose de que para el caso de que en alguna de las constancias en las que se contengan las determinaciones de ésta, como en la especie la reclasificación y el aumento en el grado de riesgo y

prima, en las que a su vez se apoyen en actuaciones diversas, como informes de otros órganos administrativos, luego entonces la sola mención de dichos informes no es suficientes para demostrar estos extremos, puesto que son negados por la actora de ahí que la autoridad demandada deba exhibir esas actuaciones en las que apoye sus determinaciones por tener precisamente la carga de la prueba”.⁷⁶

“NEGATIVA LISA Y LLANA. SU MANIFESTACION TIENE COMO EFECTO REVERTIR LA CARGA DE LA PRUEBA. Si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación los actos y resoluciones de las autoridades fiscales tienen en su favor la presunción legal de ser válidos, también es verdad que en el propio numeral se establece que cuando el demandante niegue lisa y llanamente los hechos que motivaron dicho acto o resolución, éstos deben ser acreditados fehacientemente por la autoridad demandada, lo que es congruente además con lo dispuesto en los artículos 81 y 82 del Código Fiscal de Procedimientos Civiles”.⁷⁷

⁷⁶ Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Época, año II No 23, noviembre de 1989, pág. 32.

⁷⁷ Tesis visible en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Época, año II, No 15, marzo de 1989, pág. 24.

⁷⁸ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit. pág. 28.

“En el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia contenciosa administrativa se establecen reglas más precisas acerca de la carga de la prueba”.⁷⁸

Artículo 81.- El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.

A su vez, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sustentó el siguiente criterio, en donde considera que el que afirma se encuentra obligado a probar, toda vez que es quien tiene más interés en acreditar el contenido de su aseveración.

“CARGA DE LA PRUEBA. RECAE EN QUIEN HACE UNA AFIRMACION. Si al producir su contestación, la demandada afirma que los argumentos de la actora no los hizo valer dentro del procedimiento administrativo, a él le corresponde acreditar que en el escrito por el que se interpuso el recurso se omitieron esos argumentos de conformidad con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles”.⁷⁹

⁷⁹ Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Época, año II, No. 15, marzo de 1989, pág. 21.

Sin embargo, cuando una manifestación de una negativa por alguna de las partes, sólo tendrá la carga de la prueba solamente en los siguientes casos previstos por el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles que dice:

Artículo 82.- El que niega sólo está obligado a probar;

- I. Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;
- II. Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante;
- III. Cuando se desconozca la capacidad.

Ahora bien, en lo tocante al objeto de la prueba el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles nos indica que solo los hechos controvertidos están sujetos a probar y en consecuencia serán materia de *litis* en el juicio.

Interpretando en sentido contrario este precepto en comento, los hechos que no sean materia de controversia en el proceso establecido, no podrán ser objeto de prueba.

Por otra parte, existen hechos que no son susceptibles de ser probados, y son los hechos imposibles y los hechos notorios.

Respecto a los hechos imposibles, “éstos deben ser considerados a contrario *sensu* de los hechos posibles y que son definidos en el artículo 1828 del Código Civil en materia federal de la siguiente manera:

Es imposible el hecho que no puede existir porque es incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituye un obstáculo insuperable para su realización”.⁸⁰

En lo referente a los “hechos notorios” éstos son considerados tanto el Código Fiscal de la Federación como en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El artículo 237 del Código Fiscal señala que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

A su vez, el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que tales hechos notorios podrán ser invocados por el juzgador sin

⁸⁰ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit. pág. 40.

que los invoquen las partes y su falta de comprobación radica en su naturaleza jurídica.

Cabe mencionar el criterio sustentado por el Tribunal en cita que dice lo siguiente:

"HECHOS NOTORIOS. SU CONCEPTO. Tanto la doctrina como la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es conforme al considerar como hecho notorio aquel que es público y sabido de todos o el hecho cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal y propia de un determinado círculo social en el tiempo en que ocurra la decisión. Así pues, no puede ser correcta la pretensión de la demandada, en el sentido de que su actuación se ajustó a derecho al desechar el recurso de la actora, por considerar un hecho notorio la irregularidad o no coincidencia de diversas firmas anteriores existentes en sus archivos, con la estampa en el recurso por la ahora enjuiciante".⁸¹

En otro orden de ideas, las pruebas deben ser ofrecidas, cumpliendo los requisitos establecidos por el Código Fiscal de la Federación y por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en el caso contrario las pruebas ofrecidas en violación a las disposiciones aplicables no serán

⁸¹ Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Época, año VIII, No. 88, abril de 1987, págs. 858 y 859.

admitidas o desechadas; o cuando las pruebas fueron ofrecidas debidamente, pero no admiten, ya que no se encuentren reconocidas en la ley y/o no tenga relación inmediata con los hechos controvertidos.

Ahora bien, para saber cuáles son las pruebas reconocidas por las disposiciones legales aplicables tenemos que acudir al artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles que señala las siguientes:

- I. La confesión.
- II. Los documentos públicos.
- III. Los documentos privados.
- IV. Los dictámenes periciales.
- V. El reconocimiento o inspección judicial.
- VI. Los testigos.
- VII. Las fotografías, escritos, notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
- VIII. Las presunciones.

Aquí es oportuno analizar cada una de las pruebas antes mencionadas, tomando en cuenta las doctrinas actuales que se agrupan las pruebas en seis grandes rubros: la confesional, la documental, la testimonial, la pericial, la de inspección ocular y la presuncional en su doble aspecto legal y humano.

2.4.4.1. LA CONFESIONAL

De derecho positivo mexicano puede deducir la definición de la prueba confesional de siguiente manera:

“Es el reconocimiento de hechos propios que produce efectos jurídicos en contra de quien, siendo capaz, lo hace libre y formalmente en el juicio”.⁸²

Sin embargo, el artículo 230 del Código Fiscal establece el principio de no admisión de la prueba confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones.

A pesar de que prohibición expresa del artículo en comento, será considerada como la confesional el reconocimiento expresa de la autoridad que hace al producir la contestación de demanda según el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal que dice lo siguiente:

“CONFESION. LA EXPRESADA POR LA AUTORIDAD EN LA CONTESTACION DE DEMANDA HACE PRUEBA PLENA EN SU CONTRA. Conforme a lo previsto por el artículo 234 fracción I del Código Fiscal de la Federación, la confesión de la demanda expresada por la autoridad en el escrito de contestación de demanda, hace prueba plena en su contra, porque demuestra la veracidad de los extremos aducidos

⁸² BECERRA BAUTISTA, José, El proceso Civil en México, 17ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000, pág. 113.

por la demandante, si en el mismo caso se encuentra promovido algún incidente, por virtud de tal confesión puede quedar válidamente sin materia”.⁸³

2.4.4.2. LA DOCUMENTAL

Flavio Galván Rivera da un concepto muy razonable de “documento”:

“Documento es toda clase mueble, corpórea en la que, para dejar constancia de un acontecimiento de la naturaleza o de las personas (hecho jurídico *lato sensu*), obran signos del lenguaje escrito, nacional, regional o extranjero, cuyo significado puede ser determinado, aun cuando sea con el auxilio de peritos.”⁸⁴

Podemos clasificar los documentos en:

- a) Públicos
- b) Privados

⁸³ Tesis visible en la revista del Tribunal fiscal de la Federación, 3ª Época, año II, No 18, junio de 1989, pág. 34.

⁸⁴ GALVAN RIVERA, Flavio, La prueba en el Proceso Fiscal Federal, 1ª ed., Obra Conmemorativa de los 50 años del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo VI, 1988, pág. 251.

Los documentos públicos son aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por caso, prevengan las leyes.⁸⁵

De lo anterior podemos establecer las características del documento público:⁸⁶

- a) El que sea expedido por funcionario público;
- b) Que además de actuar dentro de los límites de su competencia, ésta deberá estar prevista en un dispositivo legal y podrá contar con Fe Pública;
- c) O que sea emitido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

Son documentos privados los que no reúnen las condiciones antes transcritas.⁸⁷

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación establecen las condiciones bajo las cuales se deben ofrecer las pruebas documentales dentro del procedimiento contencioso administrativo federal.

⁸⁵ Artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁸⁶ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit. pág. 89.

⁸⁷ Artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El demandante deberá adjuntar a su demanda las pruebas documentales que ofrezca, y en el caso de que no las tenga en su poder el oferente, o hubiera podido obtenerlas tratándose de documentación que se encuentre a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera el magistrado instructor su remisión cuando ésta sea posible legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

“Presunción que admite prueba en contrario, puesto que con las pruebas rendidas en autos o por hechos notorios se puedan desvirtuar los hechos presuntamente ciertos”.⁸⁸

En los casos en que la autoridad no sea parte, el magistrado instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federa, elevado al trimestre, a los funcionarios omisos.

Cuando se soliciten copias de documentos que no pueden proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y al cabo de éstas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

Las pruebas documentales por su propia naturaleza no necesitan alguna preparación especial. Es decir, al momento de admitir la documental ya está desahogada.

⁸⁸ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 93.

2.4.4.3. LA TESTIMONIAL

El testigo “es aquella persona a la que le constan ciertos hechos y se le llama para que rinda una declaración que va a verter ese propio testigo mediante un interrogatorio y por medio de preguntas que se le van formulando”.⁸⁹

Basándose en el concepto dado anteriormente, podemos entender mejor la definición de la prueba testimonial. Es aquella que “consiste en el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan por haberlos presenciado, y que constituyen los puntos controvertidos”.⁹⁰

Respecto al artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles están obligados a declarar como testigos todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar.

Es decir, el juzgador tiene facultad para forzar al testigo a rendir su declaración, aplicando los medios de apremio previstos por el artículo 59 del Código en comento, pero si aún se resiste a hacerlo podría ser denunciado

⁸⁹ GOMEZ LARA, Cipriano, Derecho Procesal Civil, 6ª ed., Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 1999. pág. 159.

⁹⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 144-145.

penalmente por la comisión del delito de desobediencia y resistencia de particulares previsto por los artículos 178 y 179 del Código Penal Federal.

Por otra parte, “la obligación del testigo a declarar en juicio implica que debe hacerlo con imparcialidad y veracidad”⁹¹; por el motivo indicado la ley establece que antes de rendir su testimonio, deberá protestar conducirse con verdad, lo cual implica que no deberá hacer declaraciones falsas, pues de hacerlo incurriría en el delito de falsedad en declaraciones judiciales previsto en la fracción II del artículo 247 del Código Penal Federal.

La fracción V del artículo 208 y la fracción V del artículo 213 del Código Fiscal de la Federación establecen las reglas específicas para el ofrecimiento de la prueba testimonial y que dicen lo siguiente:

En el caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

Del texto antes transcrito, se desprenden tres elementos esenciales para ofrecer la testimonial y que son:

- a) Precisar los hechos materia de la declaración.

⁹¹ LUCERO EXPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 145.

- b) Nombres de los testigos.
- c) Domicilios de los testigos.

Si se omiten señalar los datos antes transcritos el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, bajo el apercibimiento de que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no ofrecida la prueba testimonial.

“Una vez que el magistrado instructor emita el acuerdo admisorio de la demanda o de tener por contestada la demanda, en ese mismo auto debe proveerse acerca de la admisión de la testimonial correspondiente”.⁹²

Conforme al artículo 232 del código Fiscal de la Federación, para desahogar la prueba testimonial es necesario requerirse a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.

Sin embargo, cuando el oferente afirma desde el ofrecimiento de la prueba que no puede presentar a los testigos y el magistrado los cita,

⁹² ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 127.

ordenando emplazarlos. Y “la citación se efectuará con apercibimiento de apremio si no se presenta sin justa causa”.⁹³

Basta la simple protesta de decir verdad para que el magistrado instructor requiera la presencia de los testigos y al respecto la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado el siguiente criterio:

“PRUEBA TESTIMONIAL. SU DESAHOGO CUANDO EL OFERENTE NO PUEDA PRESENTAR A SUS TESTIGOS. El artículo 167 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé los casos en los que el oferente de la prueba no puede presentar a sus testigos. Tal precepto no puede interpretarse restrictivamente para limitarlo sólo a los casos de imposibilidad física, sino que debe comprender cualquier circunstancia por la que aquél no pueda presentarlos directamente, máxime si se trata de persona afiliados oficiosamente por el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues el sentido de la norma no puede ser otro que el de facilitar el desahogo de dicha probanza”.⁹⁴

“Para el examen de los testigos no es necesario que el oferente presente el interrogatorio por escrito. Las preguntas se formulan oralmente por el

⁹³ Artículo 167 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁹⁴ Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Época, año II, No. 14, febrero de 1989, pág. 130.

magistrado instructor, las partes o sus abogados. Sólo deberá presentarse en forma escrita cuando se pida testimonio a las autoridades, las cuales lo rendirán por escrito sin comparecer a la audiencia respectiva, y también, cuando el testigo o los testigos residan fuera de la sede de la sala regional respectiva. Para el examen de estos testigos se libera exhorto al tribunal, o la sala que ha de practicar la diligencia, acompañando copia de los interrogatorios, de la oferente y de su contraparte, en pliego cerrado, previa calificación correspondiente”.⁹⁵

Siempre las preguntas y repreguntas sean legales han de estar concebidas en términos claros y precisos, deberán estar relacionados directamente con los hechos controvertidos, procurando que en una sola pregunta no se contemple más de un hecho o circunstancias diferentes, y además deberán estar formulados en forma afirmativa; las que no cumplen tales requisitos serán desechadas de plano.

En la práctica, se utiliza comúnmente la siguiente fórmula: “Diga el testigo si sabe y le consta”, y a continuación la pregunta respectiva.

Según la exigencia del artículo 177 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los declarantes deben ser interrogados por separado y

⁹⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., págs. 149-150.

de manera sucesiva, evitando que los testigos escuchen las respuestas de los demás.

“Los testigos deben responder claramente, pues en el supuesto de contestar ambiguamente o incurra en contradicciones las partes pueden solicitar al magistrado instructor para que requiera al testigo a que responda o aclare su dicho”.⁹⁶

Al finalizar el interrogatorio, los testigos darán razón de su dicho y firmarán de conformidad en el acta levantada si estuvieran de acuerdo con su contenido, ratificando de esta manera. Y en consecuencia, ya no podrá variar la substancia ni la redacción de la declaración.⁹⁷

Si el testigo no habla castellano, la declaración se desahogará mediante un intérprete designado por el Tribunal quien protesta el legal desempeño de su cargo ante el mismo.

El testigo puede solicitar que además de asentarse su declaración en español, se haga en su propio idioma.

⁹⁶ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 130.

⁹⁷ Artículos 182, 183 y 184 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De acuerdo con el artículo 186 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, la contraparte del oferente puede controvertir el dicho del testigo, a través de las tachas. Y quien impugna deberá manifestar las razones por las cuales se duda de la veracidad del testimonio rendido, ya sea en el acto del examen de un testigo o tres días después de que se hubiese llevado a cabo.

El magistrado instructor cuenta con el prudente arbitrio para la valoración del testimonio rendido en el proceso, debiéndose tomar en cuenta lo previsto por el artículo 214 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria y que dice lo siguiente:

Artículo 214.- ... el testimonio de los terceros no hará ninguna fe cuando se trata de demostrar:

- I. El contrato o el acto de que debe hacer fe un documento público o privado.
- II. La celebración, el contenido o la fe de un acto o contrato que debe constar, por lo menos, en escrito privado.
- III. La confesión de un de los hechos indicados en las dos fracciones precedentes.

Del contenido del anterior numeral se desprende que un simple testimonio no desvirtúa el contenido de un documento público que hace prueba plena.

“En el supuesto de que se ofrezca una testimonial en los términos anteriores deberá tenerse por no ofrecida, en virtud de ser contraria a derecho, puesto que el contenido de un documento público sólo puede ser desvirtuado por otros documentos públicos”,⁹⁸ ya que precisamente una prueba plena no puede ser destruida por una probanza que carece de valor pleno y que quede al arbitrio del juzgador.

Ahora bien, según el artículo 215 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, los Juzgadores deberán tomar en consideración las reglas establecidas por el mismo y que son las siguientes:

Artículo 215.- El valor de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio del tribunal, quien, para apreciarla, tendrá en consideración:

- I. Que los testigos convengan en lo esencial del acto que refieran, aun cuando difieran en los accidentes.

⁹⁸ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 133.

- II. Que declaren haber oído pronunciar las palabras, presenciado el acto o visto el hecho material sobre que depongan.
- III. Que, por su edad, capacidad o instrucción, tengan el criterio necesario para juzgar el acto.
- IV. Que, por su probidad, por la independencia de su posición o por sus antecedentes personales, tengan completa imparcialidad.
- V. Que por sí mismos conozcan los hechos sobre que declaren, y no por inducciones ni referencias de otras personas.
- VI. Que la declaración sea clara, precisa, sin dudas ni reticencias, sobre la subsistencia del hecho y sus circunstancias esenciales.
- VII. Que no hayan sido obligados por fuerza o miedo, ni impulsados por engaño, error o soborno.
- VIII. Que den fundada razón de su dicho.

“Los anteriores requisitos en sí se refieren a la calidad de los testigos y los testimonios rendidos, buscando que sean íntegros, probos y lo menos parciales, lo cual desafortunadamente en la práctica forense no sucede, al ser frecuente que los testigos sean preparados por los interesados, lo cual ha desvirtuado notablemente a esta prueba y por ello es prudente que no se le otorgue un valor pleno”.⁹⁹

⁹⁹ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit. pág. 136.

2.4.4.4. LA PERICIAL

La prueba pericial desde el punto de vista jurídico se afirma que el dictamen pericial es “un medio probatorio que consiste en la opinión emitida en juicio por un tercero denominado perito, con el objeto de asesorar al juzgador en el esclarecimiento de los puntos controvertidos, distintos al Derecho Nacional legislado, para crear en él una convicción o certeza ajustada a la verdad, a fin de dirimir justamente un litigio”.¹⁰⁰

La doctrina y la legislación clasifican a los peritos en dos grandes grupos: los peritos titulados y los peritos entendidos. Los peritos titulados son los que han cursado una carrera superior y han obtenido el título profesional que los acredita como especialistas en un sector científico o técnico. Los peritos entendidos son los que desarrollan actividades prácticas de una manera cotidiana y que vienen a adquirir un conocimiento empírico de las cosas, o bien, a adquirir el dominio de un arte, entendido como técnica y no en su significación estética”.¹⁰¹

El oferente debe cumplir al igual que en el caso de la testimonial los tres elementos esenciales al momento de ofrecer la pericial los siguientes:

¹⁰⁰ GALVAN RIVERA, Flavio, Ob. Cit., pág. 256.

¹⁰¹ GOMEZ LARA, Cipriano, Ob. Cit., pág. 145

- a) Señalar los hechos materia de la prueba pericial.
- b) El nombre del perito.
- c) El domicilio del perito.

En cambio, al ofrecer la pericial el oferente debe acompañar necesariamente el cuestionario, a diferencia de la prueba testimonial no siempre es necesario acompañar el interrogatorio. Y el cuestionario deberá ir firmado por el oferente, ya que la carencia de dicha firma se puede tener por no ofrecida dicha probanza de conformidad al último párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, la autoridad demandada puede adicionar el cuestionario propuesto por la parte actora y con fundamento en la fracción IV del artículo 214 del Código de la materia.

El desahogo de la prueba pericial se realiza a cargo de los peritos, ante el juzgador, por medio de su dictamen, el cual constituye el documento o la declaración verbal en el que dan su parecer técnico. Dicho dictamen deberá realizarse con base en los puntos técnicos que la parte oferente haya propuesto en su cuestionario, y además con la ampliación que del mismo hubiere efectuado su contraparte.

El momento oportuno para que el magistrado instructor requiera a las partes para que presenten a sus peritos, y es después del auto que tenga por contestada la demanda o de la ampliación de la contestación de demanda.

“En el acuerdo que emite el magistrado instructor previniendo a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos se debe formular el apercibimiento de ley de que en caso de no presentarlos, o que el perito no acepte el cargo o no reúna los requisitos, se tendrá en cuenta únicamente el dictamen de la parte que sí cumpla con el requerimiento”.¹⁰²

Primero, los peritos presentados por las partes deberán acreditar el legal ejercicio de la profesión, si la pericial se trata respecto de una ciencia o arte reglamentado; el perito debe exhibir su cédula profesional ante el magistrado instructor, para que pueda tenerlo como perito.

El acto seguido, el perito designado por el oferente deberá aceptar el cargo y protestar su legal desempeño de manera expresa. En este caso, se hará constar por escrito la aceptación y protesta respectiva, en el que constará la firma del perito.

En la propia acta de comparecencia del perito, el magistrado instructor otorgará un plazo mínimo de 15 días hábiles para que presente su dictamen el

¹⁰² ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 146.

perito y con el apercibimiento de que en caso de no presentarlo únicamente se considerará el dictamen del perito que lo rinda oportunamente, y haciéndose constar que en ese momento se le tiene por notificado al perito del plazo y el apercibimiento.

“Es práctica común de que al presentarse el dictamen, no obstante que éste ya se encuentra firmado por el perito; éste comparezca ante el secretario de acuerdos del magistrado instructor a fin de ratificar el dictamen que presenta. Ratificación que no exige el Código Fiscal de la Federación y que en caso de no producirse, no debe afectar formalmente el contenido del dictamen”.¹⁰³

Conforme a lo previsto por la fracción V del artículo 231 del Código Fiscal, una vez rendidos los respectivos dictámenes de los peritos, si son contradictorios, se nombrará un perito tercero en discordia por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala Regional designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

¹⁰³ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 147.

Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al magistrado instructor, las partes podrán solicitarse la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

Es decir, de acuerdo con el artículo 231 del Código Fiscal existen dos momentos en los que puede solicitar la sustitución del perito y a saber:

- a) Antes de vencer el plazo concedido para que presenten a sus peritos, a fin de acreditar que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño.
- b) Antes de vencer el plazo concedido para que rinda el perito su dictamen.

La parte que haya sustituido conforme al inciso a), ya no podrá hacerlo en el caso previsto en el inciso b).

“En el supuesto de que ninguna de las partes presente a los peritos para la aceptación y protesta del cargo o no rinda oportunamente los dictámenes; el magistrado instructor deberá declarar desierta la probanza, a menos que hubiera sido decretada de oficio y se designará por la Sala Regional al

perito respectivo para desahogar la probanza ante la ausencia de interés de las partes".¹⁰⁴

En cuanto a la valoración de la prueba pericial la Sala Superior del Tribunal Fiscal ha sustentado el siguiente criterio y a saber:

"PRUEBA PERICIAL. SU VALORACION CONFORME AL ARTÍCULO 221 FRACCION I) DEL CODIGO FISCAL. De acuerdo con el numeral citado, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación calificarán el valor probatorio de los dictámenes periciales según las circunstancias. Lo anterior quiere decir que si se da el caso de que el dictamen presentado por el perito de la actora y el del perito de las autoridades, difieran y, en consecuencia, se requiera de un tercer peritaje en discordia, y éste coincida, ya con el de la actora, ya con el de la autoridad, no por esto la Sala juzgadora deberá inclinarse necesariamente por los dos peritajes coincidentes, sino que podrá basarse en el único peritaje que difiera si a su juicio, y en atención a las circunstancias del caso, éste es el único que aborda y resuelve las cuestiones técnicas que se plantearon. En efecto, de acuerdo con el artículo citado las salas de este tribunal al examinar las pruebas periciales ofrecidas por las partes deberán hacer uso de su prudente arbitrio y atender a las circunstancias del caso, a efecto de

¹⁰⁴ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 148.

otorgarles el valor probatorio respectivo, pues la coincidencia de dos opiniones periciales frente a una tercera, aun cuando esta tercera corresponda al perito de alguna de las partes, no demuestra necesariamente que las primeras sean ciertas y la segunda equivocada, pues la razón no es de índole cuantitativa, sino que debe sostenerse por sus propios fundamentos”.¹⁰⁵

La Sala puede decretar dentro de su prudente arbitrio que desestima los dictámenes rendidos, pero debe motivar tal decisión, señalando las causas por las cuales estima que las opiniones de los peritos no son aplicables, la Sala Superior del Tribunal ha sostenido el siguiente criterio:

“PRUEBA PERICIAL. SU ANALISIS Y VALORACION Para que puedan considerarse debidamente analizadas y valoradas determinadas pruebas periciales, no es suficiente mencionadas, pues debe ser objeto de cuidadoso examen a fin de concluir si son o no eficaces para demostrar los hechos y la finalidad que con ellas se persigue. Además, debe expresarse, en cada caso, el razonamiento que justifique la conclusión a que se llegue”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Época, Año II, No. 12, mayo de 1980, pág. 124.

¹⁰⁶ Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Época, Año II, No. 22, octubre de 1989, pág. 38.

2.4.4.5. LA DE INSPECCION OCULAR O JUDICIAL

La prueba de inspección ocular o judicial consiste en “la actividad que entraña mostrar directamente al juzgador las personas, las cosas o los objetos relacionados con los puntos del litigio por resolverse, para que de esa observación pueda obtener alguna luz o ilustración sobre las cuestiones debatidas”.¹⁰⁷

De la anterior definición se desprende que la característica principal de la prueba de inspección ocular es la observación directa por parte del juzgador de lugares, bienes muebles o inmuebles, siempre y cuando estos objetos no sean necesarios contar con conocimientos especiales en una ciencia o arte.

Por otra parte podemos clasificar la prueba de inspección ocular en dos:

- I. A petición de parte
- II. De oficio.

A petición de parte es cuando ésta ha sido solicitada por alguna de las partes, en cambio, es de oficio cuando el propio juzgador, sin que las partes la hayan ofrecido, ordena su desahogo.

¹⁰⁷ GOMEZ LARA, Cipriano, Ob. Cit., pág. 152.

El oferente de esta prueba debe anunciarla en su escrito de demanda o de contestación de demanda, señalando “el bien inmueble o mueble que se examinará y su localización exacta, y la relación que guarde la prueba con los hechos”.¹⁰⁸

Si no cumple con la obligación de señalar los requisitos antes mencionados, se tendrá por no ofrecida por el magistrado instructor, en el supuesto de que el oferente no hubiese desahogado la prevención dentro del término señalado en el auto respectivo, o no hubiese desahogado en forma correcta.

El magistrado instructor deberá proveer en el auto admisorio de demanda o el que tenga por contestada la demanda lo conducente para llevar a cabo la diligencia de inspección, para ello y de conformidad al artículo 16 constitucional en lo relativo al cateo; que se hace presente en virtud de la introducción por parte de una autoridad a un domicilio, es un acto de molestia de la autoridad y que se rige por el numeral antes señalado”.¹⁰⁹

En el acuerdo respectivo se ordenará la citación a las partes, en el lugar, fecha y hora exacta para que asistan a la inspección y se encuentren en posibilidad de hacer las observaciones que estimen convenientes en relación al desahogo de la inspección ocular.

¹⁰⁸ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 164.

¹⁰⁹ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., Ob. Cit., pág. 164.

En el día y hora fijados para el desahogo de la inspección, deberá levantar un acta en el cual se hará constar la fecha, hora y lugar en donde se actúe, así como los objetos o personas que hayan sido observadas, las personas que hayan comparecido a la diligencia, y la descripción pormenorizada de lo observado por el juzgador.

Al finalizar la diligencia deberán firmar el acta levantada todas personas que hubiesen comparecido y participado en la práctica de la inspección.¹¹⁰

La valoración de la prueba de inspección ocular o judicial queda en la prudente apreciación de la Sala, toda vez que el Código Fiscal de la Federación no establece expresamente acerca de la valoración de esta prueba y por exclusión de lo establecido por la fracción II del artículo 234 del Código de referencia.

Por otro lado, es importante mencionar que el Poder Judicial de la Federación ha sustentado el criterio consistente en que “cuando los objetos no requieren conocimientos especiales o científicos, el reconocimiento judicial hará prueba plena”.¹¹¹

¹¹⁰ Artículo 163 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹¹¹ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo III, pág. 222, cuyo rubro es “CUANDO LOS OBJETOS NO REQUIEREN CONOCIMIENTOS ESPECIALES O CIENTIFICOS, EL RECONOCIMIENTO JUDICIAL, HARÁ PRUEBA PLENA”.

2.4.4.6. LA PRESUNCIONAL

Según el autor Flavio Galván Rivera la presunción desde el punto de vista jurídico es “la operación o procedimiento lógico o raciocinio mediante el cual, por el sistema inductivo o deductivo, partiendo de un hecho conocido se llega a la conclusión de que otro desconocido es cierto o existente”.¹¹²

De la anterior definición se desprende que para que pueda operar la presunción es necesario contar con los siguientes requisitos:

- 1) Un hecho conocido y otro desconocido.
- 2) El nexo lógico jurídico que existe entre ambos hechos para concluir la veracidad del desconocido.

El Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria establece dos tipos de presunción, a saber:

- a) Presunción legal
- b) Presunción humana.

¹¹² GALVAN RIVERA, Flavio, Ob. Cit., pág. 268

Conforme a lo establecido por el artículo 190 del Código referido la presunción es legal cuando la ley establece expresamente dicha presunción; y la presunción es humana cuando puede deducirse de hechos comprobados.

Las presunciones legales a su vez se clasifican en:

- 1) Presunciones absolutas(*iuris et de iure*), que no admiten prueba en contrario, y
- 2) Presunciones relativas(*iuris tantum*), que admiten prueba en contrario.

El artículo 191 del Código Federal de Procedimientos Civiles acepta esta diferencia al señalar que las presunciones, sean legales o humanas, admiten prueba en contrario, salvo cuando, para las primeras, exista prohibición expresa de la Ley.

En otro orden de ideas, la prueba de presunción legal y humana será desahogada por su naturaleza hasta la fase decisoria, puesto que la Sala al momento de dictar sentencia, apreciará de las actuaciones correspondientes para llegar a una conclusión a través de un razonamiento lógico jurídico.

En cuanto a la valoración de esta prueba en comento, el artículo 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala claramente el sistema que opera al respecto. Dentro del proceso contencioso administrativo la presunción

legal *iuris et de iure* y las presunciones legales *iuris tantum* tienen valor pleno; ésta última mientras no sea destruida. Es decir, al respecto se rige el sistema de valoración tasada. En cambio, las presunciones humanas al quedar al prudente arbitrio de la Sala, se está resolviendo con un sistema de sana crítica, toda vez que el juzgador evalúa la presunción susceptible de ser desvirtuada con otros medios probatorios, y si las pruebas rendidas por la parte afectada con la presunción, no resultan eficaces o suficientes; la Sala resolverá bajo su estricta responsabilidad u a su prudente arbitrio.

2.5. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito.

Los alegatos presentados dentro del tiempo deberán ser tomados al dictar la sentencia, ya que a no ser así violaría las normas que rigen el procedimiento, afectándose la defensa del gobernado y esto puede ser la materia del juicio de amparo, puesto que el final del primer párrafo del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación establece que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Antes de cerrar la instrucción, si encuentra alguna cuestión pendiente de desahogar o se descubre alguna omisión en la sustanciación del proceso, el magistrado instructor podrá regularizar el procedimiento con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

Finalmente no existiendo ningún incidente de previo y especial pronunciamiento y habiendo transcurrido cinco días, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa, "salvo que alguna de las partes en sus alegatos presenten una prueba superveniente, entonces el magistrado instructor deberá correr traslado a la otra parte para que exprese respecto de ella lo que a su derecho convenga, dentro del plazo que él señalará. Transcurrido el plazo se cierra la instrucción del juicio dándose a éste por concluido".¹¹³

2.6. SENTENCIA.

"La sentencia en el contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso, y que además constituye la meta, el resultando, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional".¹¹⁴

¹¹³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 351.

¹¹⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 162.

La doctrina ha dividido en dos requisitos de las sentencias:

- a) Los formales
- b) Los sustanciales.

Tomando en consideración lo establecido por los artículo 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, las sentencias están estructuradas en cuatro secciones: a) el preámbulo; b) los resultandos; c) los considerandos; y d) los resolutivos.

“El preámbulo debe contener el señalamiento del lugar y de la fecha, del tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia. Los resultandos son consideraciones de tipo histórico-descriptivo en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que se han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desahogo, sin que en esta parte el tribunal pueda realizar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo. Los considerandos son la parte medular de la sentencia. Aquí, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las

pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia. Finalmente, los puntos resolutivos son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo...”¹¹⁵

El Código Fiscal de la Federación no contiene una alguna disposición que establezca cuáles son los requisitos que la sentencia debe contener. Sin embargo, resultan aplicables las disposiciones en forma supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los requisitos sustanciales “son aquellos que conciernen no al documento, sino al acto jurídico mismo de la sentencia”.¹¹⁶

Según el ministro Góngora Pimentel son cuatro los requisitos sustanciales o de fondo que debe observar toda sentencia y a saber: a) El de congruencia; b) El de claridad y precisión; c) El de fundamentación y motivación; d) EL de exhaustividad.

“El requisito de congruencia se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones, negaciones o excepciones, que en su caso hayan plateado las partes durante el

¹¹⁵ GOMEZ LARA, Cipriano, Ob. Cit., pág. 185.

¹¹⁶ GONGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 8ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001, pág. 540.

juicio. El requisito de congruencia prohíbe al juzgador resolver más allá(*ultra petita partium*), o fuera(*extra petita*) de lo pedido por las partes".¹¹⁷

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación contempla este requisito en comento, al establecer que en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; de estudiar todos los conceptos de nulidad hechos valer por omisión de formalidades o violación de procedimientos, aun cuando se considere fundado alguno de ellos; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

El requisito de precisión y claridad "indica que cuando en el juicio las cuestiones controvertidas hubieren sido varias, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada una de ellas, absolviendo o condenando al demandando según proceda".¹¹⁸

El requisito de fundamentación y motivación es la exigencia para el juzgador de precisar los hechos en que se funde su decisión, basándose en las

¹¹⁷ GONGORA PIMENTEL, Genaro, Ob.Cit., pág. 540.

¹¹⁸ Idem, pág. 541.

pruebas practicadas en el proceso. La motivación requiere que el juzgador analice y valore cada uno de los medios de prueba practicados en el proceso y que basándose en tal análisis y valoración, determine los hechos que sirven de motivación a su resolución, hechos a los cuales habrán de aplicarse las normas correspondientes.

El requisito de fundamentación y motivación se encuentra regulado por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, pues además de establecer la congruencia de las sentencias, establece que éstas deberán fundarse en derecho.

Por último, el requisito de exhaustividad impone al juzgador la obligación de resolver todo lo pedido por las partes. “Es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos, por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a alguna prueba; en otras palabras al dictar una sentencia debe tenerse mucho cuidado de examinar, agotándolos todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas”.¹¹⁹

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación de las Salas a resolver todos y cada uno de los conceptos de nulidad que se

¹¹⁹ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit. pág. 167.

hagan valer por omisión de formalidades o de violación de procedimiento, a pesar de que se hubiere considerado fundado alguno de ellos.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 236 del Código Fiscal e la Federación dictará sentencia después de cierre de instrucción del juicio, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de aquél en que se produzca dicho cierre.

Para tal efecto, el magistrado instructor debe elaborar un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, el cual será sometido a consideración de los demás magistrados integrantes de la Sala.

Para que las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal sean válidas, es necesario que se emitan sentencias en forma colegiada. El proyecto elaborado por el magistrado instructor se eleva al nivel de sentencia cuando el proyecto es aprobado por unanimidad o por mayoría de votos.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá optar por las siguientes opciones:

- a) Limitarse a votar contra el proyecto.

- b) Formular voto particular razonado que deberá ser presentado en un plazo que no exceda de diez días.

En el caso de que el proyecto no fuera aceptado por los otros magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y el proyecto podrá quedar como voto particular.

CAPITULO III.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO DE QUEJA

3.1. CLASES DE SENTENCIAS.

Las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa "son simplemente declarativas, ello significa que sólo deben limitarse a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida",¹²⁰ "excepto en algunos casos, como ocurre tratándose del examen de la legalidad de los contratos de obras públicas, y de la responsabilidad de funcionarios, se puede pronunciar una condena específica, de acuerdo con los principio del llamado contencioso de plena jurisdicción".¹²¹

Dichas sentencias que ponen fin al juicio, pueden ser: la de sobreseimiento o la que declara la validez de la resolución impugnada o la de nulidad del acto impugnado. en este último caso, la nulidad puede ser para efectos o de lisa y llana.

¹²⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., pág. 353.

¹²¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, Ob. Cit., Tomo I, pág. 687.

3.1.1. DE SOBRESEIMIENTO

El sobreseimiento es “el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada”.¹²²

“Los efectos del sobreseimiento son dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del juicio”.¹²³

Esta figura procesal está prevista en el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, a saber:

Artículo 203.- Procede el sobreseimiento:

- I. Por desistimiento.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado.

¹²² LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 171

¹²³ Ibidem.

- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

La fracción I de este precepto contempla el sobreseimiento por desistimiento de la parte actora. Según la doctrina el desistimiento es la renuncia a la acción intentada, para que juzgador emita sentencia de fondo. "esta renuncia debe realizarse en una forma expresa, sin que pueda deducirse por presunciones".¹²⁴

La fracción V del artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece la atribución del magistrado instructor para sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en el caso de desistimiento del demandante.

La fracción II contempla el sobreseimiento del juicio por causas de improcedencia.

La regla general es que cuando exista una causa de improcedencia notoria el magistrado instructor deberá desechar la demanda. Pero, puede ocurrir que el magistrado instructor admita la demanda aun existiendo una causal de improcedencia; en este caso, al dictar sentencia la Sala respectiva

¹²⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 171.

deberá estudiarse las causales de improcedencia que hubieren hecho valer las partes o de oficio y dictará la sentencia interlocutoria que proceda.

La fracción III contempla el sobreseimiento por muerte del actor. "Dado que esta causal sólo es operante cuando la pretensión del actor es intransferible o bien si su muerte deja sin materia el proceso, consideramos que este sobreseimiento se produce por falta de interés jurídico, pues ya que existe sujeto activo debidamente a quien favorezca la continuación del juicio".¹²⁵

Pero, hay que tener presente que hay obligaciones que no se extinguen con su muerte, sin que de ellas responde la sucesión. En este caso, el procedimiento del juicio se suspende cuando menos un año, para que pueda concurrir el representante legal de la sucesión del particular.

La fracción IV contempla el sobreseimiento del juicio por motivo de que la autoridad deja sin efecto el acto impugnado.

Ya sabemos que la autoridad administrativa no puede revocar sus actos cuando éstos sean favorables al particular. Y ahora en sentido contrario, la autoridad administrativa sí puede revocar sus actos que sean desfavorables al particular, dejando sin efectos las resoluciones correspondientes.

¹²⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 174

La revocación del acto impugnado es equivalente a la inexistencia legal, y en consecuencia, podemos pensar que no existe la materia sobre la cual debe juzgarse, toda vez que desaparece la afectación al interés jurídico del demandante.

“Cuando esta causal de improcedencia se haya presentado corresponde al magistrado instructor sobreseer el juicio antes de cerrar la instrucción del juicio...”.¹²⁶

La fracción V contempla el sobreseimiento en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución de fondo, “creemos que el único comentario que procede hacer es que con esto el legislador trató de que no se dejara fuera del sistema ninguna causal de sobreseimiento”.¹²⁷

3.1.2. DECLARACION DE VALIDEZ

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede reconocer la validez de la resolución impugnada, al no existir las causas de anulación.

¹²⁶ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 173.

¹²⁷ Ibidem.

Sin embargo, es necesario recordar que “el juicio de nulidad es un procedimiento de estricto derecho, lo cual significa que no se pueden introducir en el mismo cuestiones que resulten ajenas a los términos en que las partes hayan planteado la controversia”.¹²⁸ Por lo tanto, hay casos en que a pesar de que la resolución impugnada es ilegal, pero la Sala respectiva reconoce la validez por no haber planteado bien el demandante la ilegalidad de la resolución impugnada.

En efecto, la declaratoria de validez de la resolución impugnada hace surtir todos los efectos legales en forma retroactiva, toda vez que la resolución impugnada resulta legal desde el momento de su emisión.

3.1.3. DECLARACION DE LA NULIDAD

Las sentencias del tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden declarar nulidad por existir las causas previstas por el artículo 238 del Código Fiscal de la federación, a saber:

- i. La incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

¹²⁸ Tesis visible en la revista del Tribunal Fiscal de la federación, 3ª Epoca, año III, No. 31, pág. 19.

- II. La omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, que afecte las defensas del particular, inclusive la ausencia de motivación y fundamentación, en su caso.
- III. Los vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.
- IV. El que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueran distintos o se aparecieron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejó de aplicar las debidas.
- V. El que la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

El artículo 239 del citado Código establece que en los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238, el Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

La fracción I del precepto citado contempla la incompetencia del funcionario que haya emitido la resolución o procedimiento impugnados como causal de anulación.

La incompetencia del funcionario público constituye un vicio radical, toda vez que las autoridades administrativas pueden actuar únicamente dentro de la ley que establece sus atribuciones en forma expresa.

La doctrina ha clasificado la incompetencia en: Invasión de funciones, por funcionarios de hechos, y por usurpación de funciones.

Nava Negrete, citado por Manuel Lucero Espinosa, dice que puede realizarse: a) Por una autoridad inferior sobre el dominio de una autoridad superior; b) Por una autoridad superior sobre el dominio de una autoridad inferior, y c) Por una autoridad administrativa sobre el dominio de una autoridad igual a ella.

Los dos primeros casos se refieren a la incompetencia en razón de grado. El superior jerárquico, no puede asumir la competencia de los inferiores, salvo los casos expresamente autorizados por la norma jurídica, y tampoco el inferior podrá atribuirse la del superior, a menos que exista autorización legal.

Así, en el supuesto del inciso a), una autoridad inferior, cuando no cuenta con atribuciones propias, sólo puede actuar en los casos de suplencia o de delegación de atribuciones, pero en tales casos debe actuar conforme el ordenamiento jurídico lo prevé. La suplencia sólo puede darse en los términos y condiciones establecidas en la norma jurídica, y ésta sólo opera de manera

temporal. La delegación para que pueda operar legalmente, es necesario que cumpla los siguientes requisitos, a saber: "a) que el delegante está autorizado por la ley para llevarla a cabo, b) que no se trate de facultades exclusivas, y c) que el acuerdo delegatorio se publique en los diarios oficiales".¹²⁹

El segundo caso, a que se refiere el inciso b), se alude a que los superiores no pueden ejercer las atribuciones propias de los inferiores, si una ley no lo autoriza. Doctrinalmente esta figura se da en los casos de que exista avocación.

"La avocación se lleva a cabo cuando un órgano superior ejerce las facultades o atribuciones que por ley o por delegación tiene a su cargo un órgano inferior",¹³⁰

"En México no ha sido desarrollada esta figura, no obstante que implícitamente se utiliza cuando en los acuerdos de delegación de facultades a las dependencias, se establece que su ejercicio también podrá realizarlo la unidad administrativa inmediata superior al delegado".¹³¹

¹²⁹ Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Tomo IX, pág. 521.

¹³⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ob. Cit.*, pág. 177.

¹³¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 1ª ed., Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, pág. 84.

El inciso c) se refiere a la incompetencia que se produce cuando una autoridad de la misma jerarquía que la otra ejerce las atribuciones respecto de las cuales otra autoridad es únicamente la competente.

"Fuera de los casos de invasión de funciones, se presenta incompetencia en razón del tiempo, la cual tiene lugar cuando la competencia asignada a un órgano administrativo es ejercida fuera del lapso otorgado, ya sea porque se hizo antes del tiempo o momento en que legalmente le corresponde actuar al órgano respectivo; o bien con posterioridad al vencimiento de la oportunidad en la que legalmente pudieron ser ejercidas".¹³²

Respecto a la incompetencia por funcionarios de hecho, ésta se presenta en los casos en que un funcionario público, el cual ejerce funciones públicas, pero que ocupa el cargo ya sea con un nombramiento irregular (vicios en el acto de nombramiento), o por haber sido suspendido o revocado su nombramiento.

En cuanto a la impugnación de los actos emitidos por funcionarios de facto, por falta de competencia, se ha considerado que tal incompetencia al ser origen no puede ser materia de controversia en la vía contenciosa administrativa, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio consistente en que "la Corte de referencia carece de

¹³² LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 177.

competencia para revisar la legitimidad de las autoridades del país, en tanto que no puede constituirse en árbitro de la existencia de los Poderes que deben ser independientes de ella; y porque además el artículo 16 constitucional no habla de autoridades legítimas sino de competentes”.¹³³

Además, conforme a la tesis aislada que transcribo en seguida, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de la facultad para calificar la ilegitimidad de una autoridad.

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NO ESTA FACULTADO PARA CALIFICAR LA ILEGITIMIDAD DE UNA AUTORIDAD. La incompetencia(propiamente dicha) y la ilegitimidad(también llamada incompetencia de origen) son diferentes pues la primera se actualiza cuando una autoridad carece de facultades que la ley le otorga para ofrecer ciertas atribuciones y la segunda, cuando su nombramiento o elección no está hecho en términos legales; en otras palabras, la incompetencia y la ilegitimidad son dos cuestiones independientes, con existencias claramente separadas y, por tanto, la citada en primer término no puede abarcar a la otra. Ahora bien, aun cuando el artículo 238, fracción I, del Código fiscal de la Federación no distingue expresamente ambas cuestiones, es claro que se refiere a la

¹³³ Jurisprudencia No. 111 del Apéndice 1917 – 1975, 8ª Parte, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas, pág. 1999.

incompetencia, pues para sostener con éxito que dicho precepto también alude a la ilegitimidad sería necesario que lo estableciera expresamente y, al no ser así, el Tribunal Fiscal carece de facultades para determinar sobre ilegitimidad de una autoridad".¹³⁴

No obstante, el remedio para los actos que proviene de los funcionario de hecho, se encuentra establecido por el artículo 214, fracciones I y II del Código Penal Federal que prevé el delito de ejercicio indebido de servicio público, cuando ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer los requisitos legales, o bien cuando continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

Ahora bien, en lo que respecta a la incompetencia por usurpación de funciones, "se presenta porque el acto administrativo haya sido producido por quien carece de toda investidura pública, o porque el órgano administrativo haya efectuado actos que corresponden a otros de los Poderes del Estado".¹³⁵

En cuanto a esta clase de incompetencia la doctrina considera que tampoco puede ser objeto del juicio contencioso.

¹³⁴ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época, Tomo III, Segunda Parte – 2, pág. 852.

¹³⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 180.

Por ello, la impugnación para este caso está prevista en el artículo 250, fracción I del Código Penal Federal que establece el delito de usurpación de funciones públicas.

En otro orden de ideas, la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece como causal de ilegalidad que se puede declarar la nulidad por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

La forma es uno de los requisitos esenciales del acto administrativo, toda vez que a través de ella se exterioriza la voluntad del órgano administrativo.

“La forma de exteriorización de la voluntad puede representarse de dos maneras: a) La instrumentación o documentación de la voluntad y b) la publicidad del acto”.¹³⁶

Respecto a la primera, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece los requisitos formales que debe cumplir los actos administrativos, a saber:

- I. constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.

¹³⁶ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 183.

- III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore nombre de la persona a la que va dirigida, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten de documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Y en cuanto a la publicidad del acto administrativo el acto administrativo que no ha sido publicado, no puede producir efectos y en consecuencia, podemos considerar que tal acto no surgió.

El requisito en comento se relaciona con la notificación del acto administrativo y el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación establece las formas en que serán notificados los actos administrativos, a saber:

- I. Personalmente o por correo certificado o electrónico con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que pueden ser recurridos.

- II. Por correo ordinario o telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.
- III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciar la facultad de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 del Código Fiscal de la Federación y en los demás casos que se señalen las leyes fiscales y el Código Fiscal de la Federación.
- IV. Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido o no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentre en el territorio nacional.
- V. Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 del Código.

En consecuencia, cuando un acto administrativo no cumple con los requisitos en instrumentación o documentación del acto como el de publicidad del acto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede declarar válidamente la nulidad del mismo.

La fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece otra causal de ilegalidad la violación a la formalidad del procedimiento

que afecten la defensa del particular y que trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

“Las formalidades del procedimientos, constituyen aspectos que forman parte del procedimiento administrativo, y por lo tanto, requisitos anteriores o previos al acto administrativo que en caso de haber sido transgredidos darán lugar a vicios en el procedimiento”.¹³⁷

Consecuentemente los vicios del procedimiento tendrán lugar en los casos en que no se cumplen los requisitos establecidos por la ley en la preparación de la voluntad administrativa.

Finalmente, cuando una autoridad administrativa no cumple con los requisitos exigidos por la ley, previa a la emisión del acto administrativo, su incumplimiento vicia la voluntad administrativa, trae como consecuencia la ineficacia del acto y la violación a los derechos del gobernado.

En México han desarrollado ampliamente este concepto de “formalidades esenciales del procedimiento” en un doble aspecto: oportunidad de defensa, y oportunidad probatoria.

¹³⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 191.

La oportunidad de defensa es la garantía de audiencia que implica la participación activa de los administrados. Por tal propósito en un procedimiento administrativo debe garantizar la publicidad del procedimiento, la oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo y el derecho de hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

Pero, la oportunidad de defensa no sería completa si el gobernado no tuviera la oportunidad probatoria, antes de emisión del acto.

"Ante la falta de norma expresa, toda vez que tanto la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como el Código Fiscal de la Federación, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles, no establecen cuáles son las violaciones del procedimiento que afecten las defensas de los particulares, habrá de aplicar en lo que sea posible por analogía las reglas contenidas en el artículo 159 de la Ley de Amparo",¹³⁸ las cuales consisten en:

- I. Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley.
- II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate.

¹³⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 194.

- III. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciba conforme a la ley.
- IV. Cuando se declare legalmente confeso al quejoso a su representante o apoderado.
- V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad.
- VI. Cuando no se le concedan los términos o prorrogas a que tuviera derechos con arreglo a la ley.
- VII. Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos.
- VIII. Cuando no se le muestren algunos documentos, piezas, de autos de manera que no pueda alegar de ellos.
- IX. Cuando se le desechen los recursos a que tuvieren derechos con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes sustanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo.
- X. Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal... impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder.

- XI. En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden a juicio de la Suprema Corte de justicia o del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda.

La fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la federación como causal de ilegalidad violación a la ley. El jurista argentino, Argañarás, citado por Manuel Lucero Espinosa en su libro "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el tribunal Fiscal de la Federación nos dice que la violación legal puede ser de tres maneras: 1. Cuando la autoridad administrativa, al producir el acto , se aparta deliberadamente, en todo o en parte, de la norma legal que rige el acto; 2. Cuando al producir el acto, incurre en una equivocada interpretación de esa norma; o sea, el error de derecho; 3. Cuando por error de hecho acerca de la existencia, o de la apreciación, de las circunstancias que, según la norma legal, debían determinar la producción del acto, ha incurrido por ello en una falsa aplicación de esa norma.

"La causal en comento difiere de las anteriores, ya que en este caso el funcionario competente emite el acto con observancia de las formas y formalidades legales; pero en cuanto a su contenido existe contradicción con las prevenciones de las normas jurídicas relativas al fondo del asunto".¹³⁹

¹³⁹ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 195.

La fracción V establece la última causal de ilegalidad el desvío de poder. Y esta causal se refiere a las llamadas facultades discrecionales de acuerdo con lo establecido por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Se entiende por facultades discrecionales “aquellos poderes de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas sobre el contenido de sus actos o de sus acciones”.¹⁴⁰ Es decir, “cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen a fin de que su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales”.¹⁴¹

Sin embargo, el ejercicio de la facultad discrecional no implica que la administración pueda obrar en forma arbitraria, sino que la facultad discrecional debe ser ejercida como toda actividad administrativa conforme a derecho.

Entonces, podemos afirmar que existe el desvío de poder cuando el funcionario público de la administración pública realiza un acto de su

¹⁴⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, Ob. Cit., Tomo II, pág. 1409.

¹⁴¹ Tesis jurisprudencial visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Epoca, año V, No. 42, pág. 871.

competencia, y respetando las formas impuestas por la ley, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquéllos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. Esta causal de nulidad tiene por objeto "regular los fines en la conducta de los órganos administrativos".¹⁴²

3.1.3.1. NULIDAD PARA EFECTOS.

Las causas de nulidad pueden ser para efectos. La nulidad será para efectos cuando se configura las causales previstas por las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que la reparación del agravio no es imposible, pudiendo la Sala respectiva dictar la nulidad para efectos en otros casos. El efecto de la sentencia de nulidad para efectos puede consistir en mandar a reponer el procedimiento o ordenar la emisión de una resolución que acate lo ordenado por la sentencia.

3.1.3.2. NULIDAD LISA Y LLANA

En el caso de que la sentencia del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad lisa y llana de una resolución impugnada, la resolución administrativa viciada de ilegalidad queda sin efecto en forma retroactiva y las actuaciones derivadas de ella. Es decir, la resolución declarada nula lisa y llanamente no surte ningún efecto jurídico.

¹⁴² LUCERO ESPINOSA, Ob. Cit., pàg. 198.

3.3. ACLARACION DE UNA SENTENCIA AMBIGUA, OBSCURA O CONTRADICTORIA.

La aclaración de sentencia ambigua, oscura o contradictoria es "un medio jurídico a través del cual el afectado podrá solicitar la corrección de errores relativos a la inexactitud de datos en la sentencia, o bien, la precisión de aquellas cuestiones que no quedaron debidamente identificadas en la misma; de tal manera que este instrumento se refiere a la corrección del estilo y redacción utilizados en la sentencia, más no a su legalidad o ilegalidad".¹⁴³

Sin embargo, "no se trata de un recurso que deba agotarse previamente al medio procesal de defensa idóneo, por lo que si esas irregularidades se hacen valer como agravio en el recurso de revisión, éste resulta procedente, debiendo entrarse al examen de esas cuestiones".¹⁴⁴

Ahora bien, estamos en presencia de una sentencia oscura cuando aquella "no es clara, las conclusiones de la misma no concuerdan con los considerandos en los que la Sala va analizando y resolviendo las causales de

¹⁴³ Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Epoca, año XI, No. 123, Marzo de 1998, pág. 246.

¹⁴⁴ Tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la federación, 2ª Epoca, año V, No. 34, Octubre de 1982, pág. 198.

ilegalidad expuestas por el demandante y la contestación dada por la autoridad, que constituye la litis del juicio...¹⁴⁵

En este caso, "la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación".¹⁴⁶

"La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicite e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación".¹⁴⁷

El Primer tribunal Colegiado de Circuito del Sexto Circuito sostiene que la aclaración de sentencia debe hacerse del conocimiento de las partes en la siguiente tesis:

"ACLARACION DE SENTENCIA EN MATERIA FISCAL. SU
INTERPOSICION DEBE HACERSE DEL CONOCIMIENTO DE LAS

¹⁴⁵ MARGAIN MANAU, Emilio, Ob. Cit., pág. 378.

¹⁴⁶ Artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

PARTES. Si bien el artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación en vigor(1998), no establece la obligación de hacer saber a las partes la interposición del recurso de aclaración de sentencia, sin embargo, en acatamiento a la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, permite establecer que así debe ser su interpretación, pues sólo de esta manera será posible que las partes estén enteradas de la interrupción del término que la ley concede para promover el medio de defensa respectivo contra la sentencia de la que se pide su aclaración, lo que no podría lograrse si sólo se esperara a que a las partes se les notificará la resolución que se pronuncie en la citada aclaración de la sentencia. Eso es así porque el plazo para interponer la aclaración de sentencia es de diez días, es decir, el término que tiene la parte actora y las autoridades demandadas, para en su caso, respectivamente, promover el juicio de amparo o el recurso de revisión fiscal contra la sentencia, lo que desde luego realizarán por no tener conocimiento de la interposición de la aclaración de esa dando en estado de indefensión para expresar los motivos de inconformidad conducentes en contra de la resolución de la aclaración, si ésta se dicta o se notifica después de promoverse ese medio de defensa".¹⁴⁸

¹⁴⁸ Tesis visible En el Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, 9ª Epoca, Tomo VII, Junio de 1998, pág. 607

A mayor abundamiento, en el caso de que el magistrado instructor deseche indebidamente la aclaración de sentencia por improcedente ¿Cuál es el medio de defensa idóneo ante esta situación? A esta pregunta el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito nos da la respuesta.

“ACLARACION DE SENTENCIA FISCAL. CONSECUENCIAS EN CASO DE QUE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR LA DESECHE POR IMPROCEDENTE. Conforme al artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación, la aclaración de sentencia, se reputará como parte integrante de la sentencia que emite la Sala, de modo tal que si en forma ilegal el Magistrado Instructor desecha dicha aclaración por considerarla notoriamente improcedente, sin tener facultades para ello, puesto que corresponde en exclusiva a la Sala resolver lo que proceda respecto de la aclaración planteada, lo que en realidad está provocando con su actuar es ubicar la instancia aclaratoria como un acto independiente o autónomo de la sentencia dictada por la Sala, contraviniendo así el espíritu del mencionado artículo 239-C, ya que en tales circunstancias se le estaría negando al promovente la oportunidad de defensa, porque sería procedente la interrupción del plazo para combatir la sentencia de la Sala y, en consecuencia, de desechatorio de dicha instancia ya no podría

acudir al juicio de amparo directo para en su caso, impugnar la sentencia por haberle transcurrido el plazo respectivo".¹⁴⁹

3.4. PLAZO QUE LA AUTORIDAD TIENE PARA CUMPLIR CON UNA SENTENCIA.

Sí la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en plazo perentorio de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme aun cuando hayan transcurrido los plazos en que las autoridades fiscales deberán concluir la visita domiciliaria a los contribuyentes y en que extingue las facultades de dicha autoridad para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones.

Ahora bien, este plazo establecido por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación no opera siempre en forma absoluta, toda vez que hay casos en los que la autoridad fiscal cuenta con un plazo menor de cuatro meses antes de que se caduque su facultad para determinar omisiones e imponer sanciones. En estos casos, la autoridad deberá emitir un nuevo acto dentro de un plazo inferior a cuatro meses para poder determinar omisiones e imponer sanciones sin que se caduquen sus facultades.

¹⁴⁹ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9º Epoca, Tomo XIV, Diciembre de 2001, pág. 1670.

Esto es así, ya que “la caducidad de la facultad de las autoridades fiscales para determinar omisiones e imponer sanciones, no está sujeto a interrupción y que se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 del Código Fiscal de la federación y cuando se hace valer algún medio de defensa”.¹⁵⁰ Por consiguiente, al ser notificada la autoridad para que emita nuevo acto, se reanuda la cuenta de plazo para que opere la caducidad de las facultades de la autoridad.

Ahora bien, ¿Qué pasa si una autoridad se cumple con lo ordenado por una sentencia de nulidad para efectos, fuera del plazo establecido por la ley?

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto la contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito lo siguiente:

“El modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal

¹⁵⁰ La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimocuarto Circuito y el Cuarto Tribunal en materia Administrativa del Primer Circuito dictó la Jurisprudencia por contradicción de tesis No. 2ª./J. 42/2001 de Novena Epoca sustentada el criterio citado.

Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorguen las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la federación por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el perseguido por el legislador al

atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir de la resolución combatida. Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considera que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada".¹⁵¹

¹⁵¹ Jurisprudencia por contradicción de tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Epoca, Tomo XI, Mayo de 2000, No. 2ª./J. 41/2000, pág. 226.

3.5. IMPUGNACION DE LA SENTENCIA SIENDO FAVORABLE

Por regla general, respecto a las sentencias definitivas que son favorables a la parte demandante, por haber declarado la nulidad del acto impugnado y ésta promueve en su contra juicio de amparo directo el Poder Judicial de la Federación ha considerado que los promoventes de dichos juicios carecen de interés jurídico para combatir la sentencia de nulidad, en virtud de que no les depara perjuicio alguno, requisito indispensable para procedencia del mismo.

Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación ha establecido tres excepciones a la regla general, atendiendo a la existencia de sentencias definitivas que no obstante ser favorables a la parte demandante, le causen perjuicios:¹⁵²

1. Que la sentencia de la Sala Regional haya declarado nulidad para efectos, desestimando conceptos de agravios tendentes a obtener una nulidad lisa y llana del acto administrativo, o bien, introduciendo cuestiones ajenas a la litis legal que por sí mismos causen perjuicio al quejoso, de tal manera que si no se analizaron los argumentos que los

¹⁵² Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, 8ª Época, Tomo VII, Junio de 1991, pág. 409.

combaten mediante los conceptos de violación, dejaría en estado de indefensión al quejoso.

2. Que la sentencia de la Sala regional, hubiere estudiado conceptos de agravios tendentes a obtener una nulidad lisa y llana, declarándolos infundados y decretando no obstante, la nulidad del acto administrativo, pero para efectos.
3. Que la sentencia de la Sala Regional haya declarado nulidad del acto administrativo, ya sea de nulidad lisa y llana o de para efectos, omitiendo el estudio de los restantes conceptos de violación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene la siguiente tesis de jurisprudencia:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AMPARO PROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS QUE AUN FAVORECIENDO AL QUEJOSO PUDIERAN CAUSARLE PERJUICIOS IRREPARABLES. Si una Sala del tribunal Fiscal de la Federación declaró la nulidad de la resolución reclamada y contra su fallo la autoridad demandada interpuso ante el Pleno de dicho Tribunal el recurso de revisión que exclusivamente para las autoridades establece el artículo 240 del Código Fiscal de la federación, la misma sentencia puede ser impugnada en amparo directo por la parte que obtuvo, si en ella la Sala desestimó los conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad plena de la resolución administrativa controvertida, porque con dicha desestimación la quejosa

podría resentir perjuicios irreparables de serle favorable la resolución que el Pleno mencionado a dictar en el recurso de revisión aludido, lo que obliga a considerar definitiva, respecto de la parte demandante, la sentencia dictada por la Sala".¹⁵³

¹⁵³ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, 7ª Epoca, Volumen 115-120 Tercera Parte, pág. 91.

CAPITULO IV.

RECURSO DE QUEJA Y EL AMPARO INDIRECTO PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE ANULACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1. QUEJA POR INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA

Como he indicado en el punto 3.4. de la presente tesis el plazo para que la autoridad demandada cumpla con lo ordenado por la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de cuatro meses. Es decir, si la autoridad no cumplimenta en el plazo establecido en ella, existe el incumplimiento de la sentencia.

4.1.1. PROCEDENCIA.

La sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede tener efectos siguientes, a saber:

- 1) Reconoce la validez de la resolución impugnada.
- 2) Declara la nulidad para efectos
- 3) Declara la nulidad lisa y llana.

Sin embargo, atendiendo los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal, no puede promover el recurso de queja en contra de todos los tipos de sentencias, toda vez que existen que no establece ninguna obligación a realizar un determinado acto o hincar un nuevo procedimiento a cargo de las autoridades como en el caso del inciso 1) antes mencionado, o sea, “las sentencias del tribunal que reconocen la validez del acto o resolución impugnados en el juicio de nulidad carecen de ejecución, en virtud de que dichas sentencias no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, ya que no le imponen a las autoridades una obligación de hacer o una abstención en función de la sentencia misma, sino que sólo dejan expedito el derecho de la autoridad llevar a cabo sus determinaciones, actuación que por lo tanto no se deriva del cumplimiento de dicha sentencia, sino de las atribuciones legales de las propias autoridades administrativas”.¹⁵⁴

En consecuencia, el recurso de queja será procedente cuando impugne una sentencia definitiva que establece una obligación de hacer o no hacer, ya que “la que declara la nulidad lisa y llana”¹⁵⁵ o la nulidad para efectos.

¹⁵⁴ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, 8ª Epoca, Tomo V Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, pág. 476.

¹⁵⁵ El precedente visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la federación, año II, No.9 Abril de 1999, pág. 17, ha sustentado el criterio consistente en que el recurso de queja es procedente aun cuando la sentencia no sea para efectos, toda vez que aun cuando en la resolución no se precise explícitamente, que la autoridad deba realizar una conducta determinada, sola declaración de nulidad lleva implícitamente que tiene la autoridad de observar su debido cumplimiento.

Por otra parte, el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación prevé la queja por incumplimiento de sentencia firme, la cual procede una sola vez ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dictó la sentencia, en los siguientes casos:

- 1) Indebida repetición de un acto o resolución anulado lisa y llanamente;
- 2) Exceso en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos;
- 3) Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos;
- 4) Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que transcurra el plazo para tal efecto;
- 5) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

El primer caso, establece como causal de procedencia la indebida repetición de un acto o resolución. “Este supuesto únicamente procede en el caso de que la nulidad haya sido lisa y llana, en tanto que si el sentido de la nulidad fue para efectos, la autoridad, en acatamiento a dicho fallo, se encuentra facultada para emitir su acto en los términos y condiciones que en ella se hayan establecido, y si no lo hace bajo tales supuestos, la queja procederá por defecto o exceso, pero no por repetición del acto”.¹⁵⁶

¹⁵⁶ DEGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Ob. Cit., pág. 318.

Por otra parte, cabe señalar que para considerar que se está en presencia de la figura de la repetición del acto, será menester que el acto denunciado sea idéntico en la ilegalidad que contiene el que se impugnó en juicio correspondiente, de tal manera que se advierta claramente que la autoridad está incurriendo en los mismos vicios, supuestos o motivos que la Sala respectiva tuvo en consideración para dictar su sentencia de anulación, “sin importar que se trate de oficios y funcionarios diferentes, pues lo trascendente en la repetición es que se afecte a la parte recurrida en el mismo sentido y con el mismo motivo determinante ya anulado”.¹⁵⁷ Pues de lo contrario, es decir, si los actos denunciados no reproducen las características básicas del impugnado inicialmente, debe considerarse como un acto diverso y, por ello, debe ser materia de un nuevo juicio de nulidad.

La Sala respectiva deberá efectuarse un análisis comparativo entre la nueva resolución denunciada como repetición y aquella que fue materia del juicio de nulidad para determinar la existencia de repetición del acto o resolución anulados en forma lisa y llana, considerando sus causas, motivos, fundamentos, defectos y demás elementos, especialmente aquellos que hayan provocado la anulación del acto o resolución impugnados en el juicio de nulidad.

¹⁵⁷ Tesis visible en la revista del Tribunal Fiscal de la federación, año II. No. 13. Enero de 1989, pág. 47.

Los incisos segundo y tercero prevén como causal del recurso de queja, por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.

En este orden de ideas, la Sala debe precisar en la sentencia dictada para efectos la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla claramente. “El incumplimiento de la sentencia procederá cuando la demandada no se ajuste al alcance del fallo respectivo, bien sea que lo haga excediéndose en la realización de los actos que se tengan que efectuar para su cumplimiento, o bien que omita realizar alguna o algunas acciones ordenadas por la Sala; en el primer caso estamos en presencia del exceso y en el segundo, en el defecto”.¹⁵⁸

El inciso cuarto establece la procedencia consistente en la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que transcurra el plazo establecido para tal efecto. La omisión puede consistir en el rehusamiento expreso o tácito. El rehusamiento es expreso cuando existe algún oficio que explica las razones y motivos de la negativa de la autoridad; es tácito cuando la autoridad no cumple con lo ordenado por la sentencia de anulación dentro del término establecido por la misma.

¹⁵⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., pág. 319.

El último caso que prevé la procedencia de queja en el caso de que la autoridad incumpla a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado. En este caso, cuando la Sala declara fundada la queja la sentencia interlocutoria tendrá efectos retroactivos, es decir, las cosas se vuelven al estado anterior a la ejecución del acto impugnado.

4.1.2. TRAMITACION DE LA QUEJA

El recurso de queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente.

El término para interponer el recurso de queja no es uniforme, es decir varía dependiendo de las hipótesis establecidas por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

Por regla general, el término para promover la queja es de quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. Sin embargo, en los casos establecidos por los incisos b) y c) del artículo 239-B del Código de la materia la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor en cualquier tiempo, siempre y cuando no haya prescrito el derecho del proponente de tal instancia.

“En relación con dicha prescripción que ésta se refiere a los derechos subjetivos y no procesales, en virtud de que no existe norma alguna que establezca la extinción de estos últimos derechos, dado que en materia procesal o procedimental la figura procedente es la preclusión, a la que no se refiere el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación. En esta medida, resulta indiscutible que la prescripción mencionada necesariamente se refiere a los derechos subjetivos del gobernado; asumida de tal manera, la disposición en comento sería congruente, en tanto que si se ha extinguido dicho derecho, sería improcedente por omisión total en el cumplimiento de la sentencia, en cuanto que sería ocioso obligar a la autoridad a que cumpla el fallo, cuando el gobernado ha perdido por prescripción el derecho para reclamar una contraprestación a cargo de la autoridad”.¹⁵⁹

En el escrito de queja se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

En la omisión de queja, el magistrado pedirá un informe justificado a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, el cual deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, justificará el acto o

¹⁵⁹ DEGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ob. Cit., págs. 319-320.

la omisión que provocó la queja. Una vez transcurrido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá de cinco días.

En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario correspondiente de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. Esta resolución de la Sala que resuelve la queja se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la

Federación. En sentido contrario, “cuando el actor no demuestra en el juicio haber presentado la solicitud de suspensión de procedimiento administrativo de ejecución o bien no acredita la oportunidad y suficiente garantía de interés fiscal en los términos de los artículos 141, 142, y 144 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad ejecutora está legalmente impedida para suspender la ejecución, pues ésta sólo puede ser autorizada si concurren la existencia de la impugnación legal del acto a ejecutar y la garantía satisfactoria, a juicio de la ejecutora, del interés fiscal”.¹⁶⁰

Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere el párrafo anterior, se notificará también al superior del funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyen resolución

¹⁶⁰ Tesis visible en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 4ª Época, año III. No. 29, pág. 278.

definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirla como juicio, “dado que el acto impugnado es otro y diferente al que fue materia del juicio antecedente de la queja”.¹⁶¹

4.2. ALCANCE DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA; CRITERIO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

La sentencia dictada por el tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece la ejecución forzosa de la misma, toda vez que “en términos generales las sentencias dictadas por el tribunal de referencia son de carácter declarativo; en consecuencia no motivan por si mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro Tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de

¹⁶¹ Tesis visible en la revista del Tribunal Fiscal de la federación, año II. No. 22. Mayo del 2000, pág. 186.

aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende que el incumplimiento de las sentencias que pronuncie el tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación de los artículo 14 y 16 constitucionales”.¹⁶²

4.3. PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA EJECUTORIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA QUE DICTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Ahora bien, ante la omisión o la negativa de la autoridad responsable para dar el cumplimiento de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es procedente el juicio de amparo indirecto, siempre que no se trate de ejecutoria pronunciada del Tribunal Colegiado de Circuito, para exigir el cumplimiento de los mismos.

¹⁶² Jurisprudencia visible en Apéndice de 1995, 6ª Epoca, Tomo III, Parte SCJN, pág. 410.

Esto es así, toda vez que la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo establece que se pedirá amparo ante el juez de Distrito “contra actos de Tribunales judiciales, administrativos o del Trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido.

“Puesto que esta fracción III otorga competencia a los jueces de Distrito para conocer de los juicios de garantías que enderecen contra los actos de los mencionados tribunales ejecutados “fuera del juicio”, así como de los realizados “después de concluido” dicho juicio, se hace necesario establecer cuándo comienza y cuándo concluye un juicio, pues sólo así podrá determinarse si el acto de que se trate fue producido dentro del juicio o fuera de él.

Entonces, aquí surge la necesidad de definir el concepto de “juicio” desde el punto de vista de amparo. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sustentado el siguiente criterio al respecto:

“La Suprema Corte tiene establecido, en diversas ejecutorias que por juicio, para los efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquiera forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva”.¹⁶³

¹⁶³ Tesis visible en el Apéndice de 1988, 5ª Época, Tomo: Parte II, pág. 1683, cuyo rubro es “JUICIO”

“De acuerdo con esta consideración jurisprudencial, el amparo indirecto o bi-instancial procedería sólo contra los actos emanados de una autoridad judicial que se realicen con posterioridad al acto o momento en que se consume la ejecución de la sentencia definitiva. Por ende, no sería materia de dicho amparo aquellos actos en que consista la ejecución de dicha resolución, puesto que según el criterio de la Corte, forman parte del juicio”.¹⁶⁴

“La jurisprudencia mencionada nos parece muy cuestionable desde todos puntos de vista, principalmente por el hecho de que está en abierta contraposición con el texto mismo de la ley y con el espíritu del legislador inserto en la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo. En efecto, el segundo párrafo de este precepto claramente indica que el amparo indirecto procede contra actos de ejecución de sentencia, lo que quiere decir que éstos no forman parte del juicio propiamente dicho”.¹⁶⁵

En consecuencia, podemos afirmar que “el juicio para los efectos del amparo se inicia con la presentación de la demanda y concluye con el dictado de la sentencia definitiva”.¹⁶⁶

¹⁶⁴ BURGOA O., Ignacio, El Juicio de Amparo, 37ª ed., Ed. Porrúa S.A. de C.V., México, 2000, pág. 635

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Manual del Juicio de Amparo, 2ª ed., Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 2000, pág. 69.

Por lo tanto, podemos llegar a la conclusión de que el amparo procedente para lograr la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el amparo bi-instancial, siempre que no se trate de ejecutoria pronunciada por el Tribunal Colegiado de Circuito, toda vez que constituye un acto después de concluido el juicio.

Al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito ha sostenido el siguiente criterio:

“Cuando el acto reclamado se haga consistir en la resolución que se emitió en el recurso de queja interpuesto ante una de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por repetición del acto, se trata de un acto fuera del juicio, circunstancia que se encuentra prevista en el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que procede remitir los autos al Juez de Distrito en materia administrativa en turno, para los efectos legales de su competencia”.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Epoca, Tomo XV, febrero de 2002, pág. 751, cuyo rubro es “ACTO FUERA DE JUICIO. LO CONSTITUYE EL DICTADO POR ALGUNA DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL RESOLVER UN RECURSO DE QUEJA POR REPETICION DEL ACTO, POR LO QUE PARA CONOCER DEL AMPARO EN SU CONTRA SON COMPETENTES LOS JUZGADOS DE DISTRITO”.

4.4. EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA LA EJECUTORIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA QUE DICTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

La cuestión relativa al cumplimiento o ejecución de las sentencias en el juicio de amparo surge solamente en relación con aquellas que conceden la protección de la Justicia Federal. En consecuencia, las sentencias recaídas en el juicio de amparo indirecto para obtener el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sobresean o nieguen el amparo promovidos son declarativas; en consecuencia carecen la ejecución de las mismas. Por otro lado, “si el acto es de carácter positivo u obligar a la autoridad responsable a actuar en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir a lo que ésta exija, si el acto reclamado debe producir como efecto, pues éste es su objetivo, la destrucción del acto autoritario respecto del cual fue concedido, si dicho acto constituyó una actuación, una conducta activa; o el forzar a la autoridad responsable a actuar si lo que de ella se combatió es una omisión, una abstención de realizar determinada conducta”.¹⁶⁸

Conforme a lo establecido en el artículo 105 de la Ley de Amparo dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación a las autoridades responsables no queda cumplida cuando la naturaleza del acto permita su

¹⁶⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Ob. Cit., pág. 167.

inmediato cumplimiento, o en vías de ejecución si aquello es factible, el Juez de Distrito requerirá, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que la obligue a cumplir sin demora; así como también si la mencionada responsable no tuviere superior, el requerimiento se le haga directamente a ella; y que el superior, en caso de existir, no atendiere el mandato de referencia y tuviere a su vez superior jerárquico, igualmente se requiera a este último.

Si a pesar de los requerimientos mencionados la sentencia de amparo no fuese obedecida, el Juez de Distrito remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que la autoridad responsable sea inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de la Ley de Amparo.

Cuando la parte interesada denuncia la repetición del acto reclamado ante el Juez de Distrito, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga. La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición de acto reclamado, la autoridad remitirá de

inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia; de otro modo, sólo lo hará a petición de parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición, se tendrá por consentida la resolución. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.

Como el caso en el que existe inexecución de sentencia de amparo, cuando se trata de la repetición del acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.

Además, el Juez de Distrito sin perjuicio de la sanción prevista en el párrafo anterior puede comisionar al secretario o actuario de su dependencia, para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, y en su caso, el mismo Juez de Distrito se constituirá en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutoria por sí mismo.

4.5. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal contencioso administrativo que tiene a su cargo la función principal de

inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia; de otro modo, sólo lo hará a petición de parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición, se tendrá por consentida la resolución. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.

Como el caso en el que existe inexecución de sentencia de amparo, cuando se trata de la repetición del acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.

Además, el Juez de Distrito sin perjuicio de la sanción prevista en el párrafo anterior puede comisionar al secretario o actuario de su dependencia, para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, y en su caso, el mismo Juez de Distrito se constituirá en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutoria por sí mismo.

4.5. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal contencioso administrativo que tiene a su cargo la función principal de

dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares que se consideran afectados por los actos administrativos.

SEGUNDA.- Es necesario que exista el tribunal de lo contencioso administrativo perteneciente al Poder Ejecutivo, para evitar que algún Poder ajeno al Ejecutivo inmiscuya en los asuntos de la Administración Pública, logrando de esta manera la independencia e igualdad entre los Poderes de la Federación.

TERCERA.- El debate respecto a la constitucionalidad del tribunal de lo contencioso administrativo en México ha superado a lo largo de la historia legislativa y actualmente la base constitucional de dicho tribunal se encuentra en los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTA.- El procedimiento contencioso administrativo en México se tramita a las reglas establecidas en el Código Fiscal de la Federación, teniendo el Código Federal de Procedimientos Civiles la aplicación supletoria, siempre y cuando la disposición de este último no contravenga al procedimiento contencioso administrativo que establece ese ordenamiento fiscal de la Federación.

QUINTA.- En el juicio de nulidad normalmente el demandante es un particular que estima afectado por un acto de autoridad administrativa y el demandado es una de las autoridades de la Administración Pública que emitió o ejecutó la resolución impugnada. Sin embargo, la autoridad demandada tiene a su favor la presunción de legalidad de los actos administrativos que se encuentre en el supuesto del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

SEXTA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al concluir el juicio de nulidad dicta la sentencia que decreta la nulidad, ya sea en forma lisa y llana o para efectos al estar viciado por las causales de ilegalidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación; o reconoce la validez de la resolución impugnada por haber emitido conforme a la ley.

SÉPTIMA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con algún medio coercitivo para ejecutar sus propias sentencias, debido a que dichas sentencias son de carácter declarativo; en consecuencia por sí mismas no implican ejecución.

OCTAVA.- En el caso de que la autoridad demandada no da el debido cumplimiento de la sentencia dentro de los cuatro meses, el demandante puede interponer el recurso de queja, con el fin de obligar a la autoridad demandada de cumplimiento de un término de veinte días hábiles.

NOVENA.- Cuando la autoridad se niega a cumplir con la sentencia interlocutoria que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el recurso de queja, el particular ya no cuenta con algún medio ordinario de defensa para obtener el cumplimiento.

DECIMA.- Cuando la autoridad demandada no cumple con lo ordenado en el recurso de queja, el particular que había agotado los medios de defensa ordinarios, puede interponer el juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito en materia administrativa con fundamento en el artículo 114, fracción III de la Ley de Amparo siempre que no se trate de ejecutoria pronunciada por el Tribunal Colegiado de Circuito, para convertir una sentencia meramente declarativa en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución.

PROPUESTA

UNICA.- El sistema actual de control de la legalidad de los actos administrativos resulta deficiente y tedioso en cuanto a la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que dicho tribunal carece de los medios coercitivos para hacer cumplir sus determinaciones. Por tal motivo, es necesario incluir, ya sea en el Código Fiscal de la Federación o en la Nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el capítulo respectivo a la ejecución de la

sentencia, dándole los medios coercitivos para la mejor eficacia del funcionamiento de dicho tribunal en aras de garantizar la legalidad de las actuaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en beneficio de los administrados, fortaleciendo de esta manera la igualdad e independencia entre los Poderes de la Federación.

BIBLIOGRAFIA

A. LIBROS

BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México, 17ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.

BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 37ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso; 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999.

-----, Elementos de Derecho Administrativo, 1ª ed., Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, 2000.

ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo, El Juicio de Lesividad y Otros Estudios, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.

-----, La Prueba en el Juicio Fiscal Federal, 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 41ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.

GOMEZ LARA, Cipriano, Derecho Procesal Civil, 6ª ed., Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 1999.

GONGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 8ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De Lo Contencioso Administrativo, 11ª ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.

MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo; Tercer y Cuarto Curso, 3ª ed., Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 2001.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, 2ª ed., Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 2001.

SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1e ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo; Segundo Curso, 21ª ed., Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.

TRON PETIT, Jean Claude, Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo, 3ª ed., Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 2001.

VARIOS, Manual del Juicio de Amparo, 2ª ed., Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Themis, S.A. de C.V., México, 2000.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ed. UNAM, México, 1996.

B. DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, 13ª ed., Ed. Porrúa S.A. de C.V., México, 1999.

C. LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación para el año 2004.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Penal Federal.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

D. JURISPRUDENCIA

CD ROM "Jus 2003" del Poder Judicial de la Federación.

CD ROM "Justicia Fiscal y Administrativa 2003" del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

E. HEMEROGRAFIA

GALVAN RIVERA, Flavio, La Prueba en el Proceso Fiscal Federal, 1ª ed., Obra Conmemorativa de los 50 años del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo VI, México, 1988.

F. DOCUMENTAL

El Proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contenida en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de fecha 19 de Noviembre de 2003.