



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

“LA INSTANCIA DE LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”

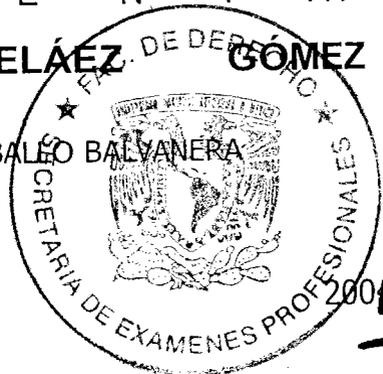
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: GUADALUPE PELÁEZ GÓMEZ

ASESOR: LIC. LUIS CARBALLO BALVANERA



MEXICO, D.F.



2005

M. 341354



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.

Autorizo a la biblioteca de la UNAM a depositar en su archivo electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Guadalupe Peláez  
Gómez

FECHA: 24 07 05

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 26 de Enero de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **PELÁEZ GÓMEZ GUADALUPE** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA INSTANCIA DE LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**".

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete 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".

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
Director.

  
LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

*Lic. Luis Carballo Balvanera*

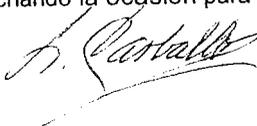
México, D.F., a 25 de enero de 2005.

**LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES**  
**Director del Seminario de Derecho Fiscal**  
**y Finanzas Públicas de la**  
**Facultad de Derecho de la UNAM**  
**P r e s e n t e .**

Por este conducto me permito hacer de su conocimiento que la alumna Guadalupe Pelaéz Gómez, con número de cuenta 9634949-2, concluyó su tesis profesional denominada "LA INSTANCIA DE LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA", la cual fue revisada por el suscrito.

Después de haber leído en su totalidad y revisado la tesis de referencia, considero que la misma reúne los requisitos necesarios, para someterlo a su amable consideración y posteriormente, que la alumna citada continúe con los trámites administrativos correspondientes.

En vista de lo anterior, agradezco la atención prestada a este comunicado, quedado a sus órdenes para cualquier aclaración al respecto, aprovechando la ocasión para enviarle un cordial saludo.



## **AGRADECIMIENTOS**

A **Dios** por darme la vida, así como por demostrarme su infinito amor todos los días a través de mi familia y mis seres queridos.

A la **Máxima Casa de Estudios** la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme la oportunidad de realizar mis estudios y así poder superarme cada día más.

A mi muy querida **Facultad de Derecho**, a todos sus maestros que día a día hacen posible que ésta sea la Máxima Casa de Estudios.

En especial a mi asesor de tesis el **Lic. Luis Carballo Balvanera** quien con amabilidad me orientó y apoyó en la realización de este trabajo de investigación.

Con mucho cariño a la memoria de mis abuelitos **Leoncio y Margarita** por su cuidado, cariño y atención cuando era pequeña.

Con amor a mis abuelitos **Aarón y Lupita** y en especial a mi abuelita por todo su apoyo, cariño y atención durante todo este tiempo.

A la memoria de mis tíos **Rubén y Victoria** en señal de cariño.

A mis **padres** por todo el esfuerzo que día con día han venido realizando para poder llegar a este momento, así como por su entrañable amor, atención y apoyo que me han brindado desde pequeña, sin lo cual no hubiese podido llegar a la meta.

A mis **hermanas** Verónica, Esther y Nancy por todos los buenos momentos que hemos compartido y me han hecho feliz.

A mi **hermanito** Héctor y a mis **primos** Rúben y Betito por contagiarme de su alegría.

A **Nathur** por todo su cariño, comprensión, y apoyo que me ha brindado durante todo este tiempo, así como por su valiosa ayuda en la realización de este trabajo.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

Pág.

### Capítulo I EL PROCESO

1.1 Diferencia entre juicio, procedimiento y proceso.....	01
1.2 Naturaleza jurídica del proceso.....	03
1.3 Teorías que explican la naturaleza jurídica del proceso.....	03
1.3.1 Teorías privatistas.....	03
1.3.1.1 El proceso como contrato.....	03
1.3.1.2 El proceso como cuasicontrato.....	04
1.3.2 Teorías publicistas.....	04
1.3.2.1 El proceso como relación jurídica.....	04
1.3.2.2 El proceso como situación jurídica.....	06
1.4 Clasificación de los procesos.....	07
1.5 Principios procesales.....	11
1.6 Etapas de los procesos no penales.....	12
1.6.1 Etapa preliminar.....	12
1.6.2 Etapa expositiva.....	13
1.6.3 Etapa probatoria o demostrativa.....	13
1.6.4 Etapa conclusiva.....	13
1.6.5 Etapa impugnativa.....	13
1.6.6 Etapa ejecutiva.....	13
1.7 El recurso de queja en materia civil.....	13
1.7.1 Definición del recurso de queja.....	13
1.7.2 Supuestos del recurso de queja.....	14
1.7.3 Requisitos y sustanciación de la queja.....	15

### Capítulo II EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

2.1 Definición de justicia administrativa.....	16
2.2 Jurisdicción administrativa.....	17
2.3 Antecedentes históricos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	18
2.4 Origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	21
2.5 Fundamento constitucional de los tribunales administrativos.....	22
2.6 Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	23
2.7 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	27
2.8 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	32
2.9 Derecho Comparado.....	35

### **Capítulo III**

## **EL JUICIO CONTECIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

3.1 Marco legal del juicio contencioso administrativo federal.....	36
3.2 Procedencia e improcedencia del juicio.....	36
3.3 Partes en el juicio contencioso administrativo federal.....	38
3.4 La Demanda.....	40
3.4.1 Requisitos de la demanda.....	41
3.4.2 Documentos adjuntos a la demanda.....	45
3.5 La ampliación de la demanda.....	46
3.6 La suspensión de la ejecución del acto impugnado.....	48
3.7 Contestación a la demanda.....	52
3.8 Contestación a la ampliación de la demanda.....	59
3.9 Incidentes de previo y especial pronunciamiento.....	59
3.9.1 La incompetencia en razón de territorio.....	60
3.9.2 La acumulación de autos.....	60
3.9.3 Nulidad de notificaciones.....	61
3.9.4 Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.....	62
3.9.5 Recusación por causa de impedimento.....	62
3.10 Incidentes ordinarios.....	63
3.10.1 De suspensión a la ejecución.....	64
3.10.2 De falsedad de documentos.....	64
3.11 Pruebas.....	65
3.12 Alegatos y cierre de instrucción.....	68
3.13 Recursos procesales en el juicio contencioso administrativo federal.....	69
3.13.1 Recurso de reclamación.....	70
3.13.2 Recurso de revisión fiscal.....	71
3.14 Instancias en el juicio contencioso administrativo federal.....	73
3.14.1 Queja.....	73
3.14.2 Aclaración de sentencia.....	74
3.14.3 Excitativa de Justicia.....	75

### **Capítulo IV**

## **LA SENTENCIA**

4.1 Definición de sentencia.....	77
4.2 Naturaleza jurídica de la sentencia.....	78
4.3 Clasificación de las sentencias.....	79
4.4 Requisitos de las sentencias.....	81
4.4.1 Requisitos formales.....	82
4.4.2 Requisitos sustanciales.....	84
4.4.2.1 Congruencia.....	84
4.4.2.2 Motivación.....	85
4.4.2.3 Exhaustividad.....	86
4.5 Sentencia ejecutoria, cosa juzgada y sentencia firme.....	86
4.6 Límites objetivos y subjetivos de la cosa juzgada.....	88

4.7 Naturaleza jurídica de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	89
4.8 Requisitos de las sentencias en el juicio.....	90
4.9 Pronunciamiento de la sentencia en el juicio.....	93
4.10 Causales de ilegalidad de las resoluciones administrativas.....	94
4.11 Clases de sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	95
4.12 Cumplimiento de la sentencia en el juicio.....	98
4.13 Efectos de la sentencia.....	98
4.14 Atracción de juicios por la Presidencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	99

## **Capítulo V LA QUEJA**

5.1 Antecedentes históricos de la queja.....	102
5.2 Naturaleza jurídica de la queja.....	104
5.3 Supuestos de procedencia de la queja.....	107
5.3.1 La Queja por repetición de la resolución impugnada.....	107
5.3.2 La Queja por exceso o defecto.....	108
5.3.3 La Queja por omisión.....	108
5.3.4 Incumplimiento de la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.....	109
5.4 Substanciación de la queja.....	112
5.5 La queja en diversas legislaciones.....	112
5.5.1 La queja en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	113
5.5.2 La queja en la Ley de Amparo.....	114
5.6 Propuesta.....	121

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>125</b>
--------------------------	------------

## **APÉNDICE**

1. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	128
2. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	130
3. Comentario del Proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	133

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>135</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

Estamos en presencia de un estado de derecho si existe un sistema jurídico al cual se somete la actuación del Estado, el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados y los medios idóneos para la defensa de esos derechos, ya que de nada serviría el reconocimiento de dichos derechos si el gobernado no tuviera al alcance los medios de defensa para su protección frente al actuar del Estado. Entendiendo por medio de defensa el instrumento jurídico que tiene todo gobernado para hacer valer sus derechos contra actos de autoridad que vulneren su esfera jurídica.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal, también llamado en la práctica Juicio de Nulidad es un medio de defensa del particular en contra de actos ilegales de la Administración Pública Federal que afectan su esfera jurídica, dicho juicio se ventila en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya función es dirimir controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y el particular, así como vigilar el debido cumplimiento de sus sentencias, es por eso que las resoluciones emitidas por dicho Tribunal gozan de plena ejecución, es decir, se cumplan en todos sus términos ya que no valdría la pena promover un juicio para obtener una sentencia y esta no se hiciera cumplir, así surge la queja como el único medio contemplado en ley, para lograr que se cumplan sus sentencias, promovido por el particular por sólo una ocasión para hacer efectivas las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el incumplimiento de dichas resoluciones por parte de la autoridad administrativa, sin embargo, dicho medio de control es insuficiente ya que existen deficiencias que le impiden cumplir efectivamente con su función. Si la queja se resuelve a favor del gobernado y la autoridad vuelve a emitir una resolución que viole la sentencia del Tribunal citado, el particular sólo podría promover Juicio de Amparo Indirecto en contra de dicha resolución, en virtud de la falta de *imperium* de dicho Tribunal para hacer cumplir su mandato. Por lo que la esfera jurídica y económica del gobernado se vería afectada por el retraso en la impartición de justicia que otorga el citado Tribunal.

Existe la necesidad jurídica de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuente con poder coactivo y haya una mayor rigidez en la figura jurídica de la queja que proteja la eficacia y validez de las resoluciones dictadas por este Tribunal, ya que una multa impuesta a la autoridad por desacato a la sentencia de dicho Tribunal, no es suficiente y el hecho de que el gobernado tenga que promover otro juicio es una violación a la garantía de impartición de justicia pronta y expedita, consagrada en el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta tesitura y a efecto de lograr los objetivos del presente tema, el primer capítulo comprende lo que es el proceso, su naturaleza y clasificación.

En el segundo capítulo tratamos lo relativo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en lo referente a sus antecedentes históricos, naturaleza jurídica, estructura y competencia.

En el tercer capítulo se explica el Juicio Contencioso Administrativo Federal, su procedencia, las partes que intervienen en el y su instrucción.

En el cuarto capítulo estableceremos la sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, naturaleza, requisitos, así como las clases de sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por último, en el quinto capítulo analizaremos la queja ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como medio para lograr la cumplimentación de las sentencias por parte de las autoridades administrativas y la falta de rigidez que existe en esta figura jurídica, así como la regulación de ésta en otras legislaciones, además de señalar algunas propuestas y consideraciones pertinentes.

Además agregamos un apéndice que contiene el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el Proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para realizar la investigación, haré uso del método deductivo y analítico; asimismo, me auxiliaré de técnicas de investigación documental, tales como fichas de trabajo, citas textuales, comentarios personales y conclusiones.

CAPÍTULO I  
EL PROCESO

## 1.1 Diferencia entre juicio, procedimiento y proceso.

Las expresiones juicio, procedimiento y proceso, se utilizan como sinónimos. Sin embargo, tienen un significado diferente. Esto es porque los códigos españoles no se llamaron procesales o de procedimientos, sino leyes de enjuiciamiento, por ejemplo, el código español de 1855 fue denominado Ley de Enjuiciamientos Civiles.

El vocablo juicio proviene del latín *iudicium* que originalmente significaba en el derecho romano, la segunda etapa del proceso que se desarrollaba ante el *iudex* (juez), designado por el magistrado.<sup>1</sup>

La palabra juicio nace de la lógica Aristotélica como el mecanismo del razonamiento mediante el cual llegamos a la afirmación de una verdad a través del proceso dialéctico constituido por una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión, esto es así porque la etapa inicial del proceso se llama instrucción y la segunda juicio, y este es un juicio lógico ya que en el momento de dictar sentencia la premisa mayor es la norma, la premisa menor es el caso concreto sometido a la consideración del tribunal y la conclusión es el sentido de la sentencia.

Manuel de la Peña y Peña argumenta: “La palabra juicio, en el lenguaje forense tiene dos diversas acepciones: unas veces se toma por la sola decisión o sentencia del juez, y otras por la reunión ordenada y legal de todos los trámites de un proceso”.<sup>2</sup>

En México el vocablo juicio, se utiliza con mayor frecuencia, como “la reunión ordenada y legal de todos los trámites de un proceso”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido por juicio, para efectos del amparo, “el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva”.<sup>3</sup>

No se pueden confundir las expresiones proceso y procedimiento. La palabra procedimiento significa sólo la manifestación externa, formal del desarrollo del proceso o de una etapa de este, pero no comprende las relaciones jurídicas que se establecen entre los sujetos del proceso ni la finalidad compositiva de este.<sup>4</sup>

Para Alcalá-Zamora: “El procedimiento se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden y la forma prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas o ligadas entre si por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo”.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> OVALLE FAVELA, José. “Teoría General del Proceso”. 5ª ed. Ed. Oxford. México, 2003. p. 174.

<sup>2</sup> DE LA PEÑA Y PEÑA, Manuel. “Lecciones de Práctica Forense Mexicana”, t II, México, 1835. p. 2

<sup>3</sup> ASJF – 1985, Cuarta Parte, Tesis 168, p. 508.

<sup>4</sup> OVALLE FAVELA, José Op. Cit., p. 175.

<sup>5</sup> ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. “Cuestiones de Terminología Procesal”, UNAM, México, 1972, p. 137.

Alcalá-Zamora distingue con toda claridad los conceptos de proceso y procedimiento en los siguientes términos:

Si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso...El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento...(que puede manifestarse fuera del campo procesal cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo (por ejemplo, el procedimiento incidental o el impugnativo) así, pues, mientras la noción del procedimiento es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que...distintos tipos de proceso se puedan sustanciar por el mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología de *procedere*, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos-constituyen o no relación jurídica-que entre sus sujetos (es decir, las partes y el juez) se establecen durante la sustanciación del litigio.<sup>6</sup>

Para Carnelutti, el concepto de proceso denota "la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio", en tanto que el procedimiento, "el orden y la sucesión de su realización". La diferencia cualitativa entre los dos conceptos es tan profunda, que llega a reflejarse en una diferencia cuantitativa:

En realidad, si un sólo procedimiento puede agotar el proceso, es posible y hasta frecuente que el desarrollo del proceso tenga lugar a través de un procedimiento; el paradigma de esta verdad nos lo ofrece la hipótesis absolutamente normal, de un proceso que se lleva a cabo a través del primero y segundo grado; y...en los dos grados tienen lugar dos grandes procedimientos, que se suman en un solo proceso.

Para el procesalista italiano, "la combinación de los actos, necesaria para la obtención del efecto común da lugar a un ciclo que se llama procedimiento. No se dice que tal ciclo sea suficiente para conseguir por sí sólo el resultado final, constituyendo así el proceso, ya que este puede exigir más de un ciclo, esto es, más de un procedimiento".<sup>7</sup>

José Ovalle Favela define al proceso como el conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen; y que tienen como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable.<sup>8</sup>

En otras palabras, el proceso es un conjunto de procedimientos, de formas o maneras de actuar, mientras que el procedimiento es precisamente esa forma de actuar que desarrollan una situación particular ante el Estado.

<sup>6</sup> ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. "Proceso, Autocomposición y Autodefensa", UNAM, México, 1970 p. 116.

<sup>7</sup> CARNELUTTI FRANCESCO. "Sistema de Derecho Procesal Civil", UTEHA, Buenos Aires, 1944, t IV, pp. 2 y 3.

<sup>8</sup> OVALLE FAVELA, José. Op. Cit., p. 188.

## 1.2 Naturaleza jurídica del proceso.

El proceso puede ser analizado desde diferentes puntos de vista. Si se examina cómo se desarrolla, se estará contemplando su o sus procedimientos. Si se estudia para qué sirve el proceso, se estará enfocando su finalidad (como medio de solución al litigio). Pero si se reflexiona sobre qué es el proceso, se estará analizando su naturaleza jurídica.<sup>9</sup>

## 1.3 Teorías que explican la naturaleza jurídica del proceso.

Existen las teorías privatistas que han tratado de explicar la naturaleza del proceso ubicándolo en las figuras jurídicas del derecho privado, como el contrato y el cuasicontrato, en oposición a estas se encuentran las teorías publicistas que dicen que el proceso se encuentra en el derecho público como una relación jurídica o bien como una serie de situaciones jurídicas.

### 1.3.1 Teorías privatistas.

Las teorías privatistas ubican la naturaleza del proceso en el contrato y en el cuasicontrato (figuras jurídicas del derecho privado).

#### 1.3.1.1 El proceso como contrato.

Tiene su origen en la *littis contestatio* que se manifestó en el derecho romano, Scialoja explica la *littis contestatio* en los siguientes términos:

Parece que el actor, cuando había recibido del magistrado, la fórmula, la consignaba al demandado, y este la aceptaba; mediaba así una especie de contrato entre las partes. El demandado, ... al aceptar la fórmula que se había dado contra él, consentía evidentemente someterse al juicio en los términos fijados en la fórmula misma, del consenso por parte del actor no podía haber duda desde el momento en que él mismo había pedido aquella fórmula y la comunicaba a su adversario. Tenemos, pues, en este importante momento de la *littis contestatio*, por un lado un acto de la autoridad pública, a saber el decreto del magistrado que pronuncia la fórmula; y, por otro, un acto consensual, si bien más o menos libre, entre las partes; o sea, el contrato o cuasicontrato judicial que se constituyen entre ellos con la aceptación de la fórmula.<sup>10</sup>

En otras palabras, la *littis contestatio* es el acuerdo que las partes expresaban respecto de la fórmula que el magistrado expedía en el cual se fijaban los puntos para la decisión del litigio así como el *iudex* (juez) que debería conocer del mismo en la segunda etapa. Sin dicho acuerdo no se podía pasar a la segunda etapa.

A diferencia del procedimiento formulario en la *extraordinaria cognitio* del derecho justinianeo, en esta nueva *littis contestatio* ya no hay ningún acuerdo entre las partes; la actora se limitaba a hacer una narración (*narratio*) de sus pretensiones y la demandada darles respuesta (*contradictio*), ante el magistrado.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Cfr. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op. Cit., p. 104.

<sup>10</sup> SCIALOJA, Vittorio. "Procedimiento Civil Romano", EJEA, Buenos Aires, 1954, pp. 232 y 233.

<sup>11</sup> Cfr. Ibidem, pp. 377-382.

Si bien la teoría que entendió el proceso como un contrato originado en el acuerdo de voluntades de las partes pudo tener alguna justificación en la *littis contestatio*, tal como se conoció durante el procedimiento formulario, a partir del establecimiento de la *extraordinaria cognitio* dicha teoría careció de toda sustentación. Paradójicamente, esta teoría todavía fue sostenida por la doctrina francesa de los siglos XVIII y XIX.<sup>12</sup>

En este orden de ideas, es evidente que la naturaleza del proceso no puede ser la figura del contrato, ya que el proceso jurisdiccional deriva del imperio de la ley, la cual obliga a las partes a someterse al proceso, así como a la sentencia que dicte el juzgador.

El proceso jurisdiccional no requiere un acuerdo de voluntades entre las partes para llevarse a cabo ante el juzgador.

### **1.3.1.2 El proceso como cuasicontrato.**

La *littis contestatio* al no ser un contrato, al no requerir acuerdo de voluntades de las partes. Los tratadistas concluyeron que era un cuasicontrato ya que no era un delito ni cuasidelito. Dicha teoría fue aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunas tesis de la quinta época. En este sentido podemos citar la siguiente tesis:

“Es principio general de derecho que al contestar la demanda, deben oponerse las excepciones perentorias, no admitiéndose excepción alguna fuera del plazo concedido para la contestación que, con la demanda fija el cuasicontrato”.<sup>13</sup>

Se formulan dos críticas al respecto. La primera es que, al recurrir a las figuras de las obligaciones, toma en cuenta solo cuatro figuras y olvida la quinta: la ley. La segunda objeción consiste en que la figura del cuasicontrato a la que recurre esta teoría es más ambigua y, por tanto, más vulnerable que la del contrato. Si el proceso no es un contrato, menos es “algo como un contrato”.<sup>14</sup>

### **1.3.2 Teorías publicistas.**

#### **1.3.2.1 El proceso como relación jurídica.**

Dicho proceso surge con la obra “La Teoría de las Excepciones Procesales y los Presupuestos Procesales” de Oskar Von Bülow, dicho autor sostenía que el proceso es “una relación de derecho y obligaciones, es decir, una relación jurídica”, pero que ésta es de derecho privado:

Desde que los derechos y las obligaciones procesales se dan entre los funcionarios del Estado y los ciudadanos, desde que se trata en el proceso de la función de los oficiales públicos y desde que también a las partes se les toma en cuenta únicamente en el aspecto de su vinculación y cooperación con la actividad judicial, esa relación

<sup>12</sup> Cfr. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op. Cit., pp. 121-122.

<sup>13</sup> SJF, Quinta Época, t. X, p. 946.

<sup>14</sup> OVALLE FAVELA, José. Op. Cit., p. 179.

pertenece con toda evidencia al derecho público y el proceso resulta, por tanto, una relación jurídica pública.<sup>15</sup>

Chiovenda agregó que ésta relación jurídica, además de pertenecer al derecho público, es autónoma y compleja:

*Autónoma* en cuanto tiene vida y condiciones propias, independientes de la voluntad concreta de la ley afirmada por las partes, puesto que se funda en otra voluntad de la ley, en la norma que obliga al juez a proveer a las demandas de las partes, cuales quiera que ellas sean...., *compleja*, en cuanto no comprende un solo derecho y obligación, sino un conjunto indefinido de derechos,...pero todos...coordinados a un fin común que recoge en unidad todos los actos procesales...<sup>16</sup>

De lo anterior se observa que el inicio de la relación jurídica procesal es el de su constitución, así tenemos que en el proceso penal dicha relación jurídica se constituye con el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público (llamado consignación) y la resolución que emita el juzgador para someter al inculpado al proceso (auto de formal prisión o de sujeción a proceso). En los procesos no penales se constituye la relación jurídica con la demanda, el acuerdo admisorio por parte del juzgador o llamamiento del demandado a juicio.

Ahora bien, para que se pueda constituir válidamente, la relación jurídica procesal, es necesario que se satisfagan requisitos de admisibilidad y condiciones previas, a los que Oskar Von Bülow denominó presupuestos procesales. Estos consisten en las condiciones que deben cumplir los sujetos procesales (la competencia e imparcialidad del juzgador, la capacidad procesal de las partes, y la legitimación de sus representantes), así como el objeto del proceso (ausencia de litispendencia y cosa juzgada), la demanda y su notificación al demandado.<sup>17</sup>

Bülow distinguió con toda claridad la relación jurídica procesal que se establece entre el juzgador, las partes y los terceros que participan en la misma, y la relación jurídica sustantiva que se controvierte en el proceso. Advertía Bülow:

El tribunal no solo debe decidir sobre la existencia (del derecho material controvertido), sino que, para hacerlo, también debe de cerciorarse si concurren los requisitos de existencia del proceso mismo, además de (la cuestión concerniente a la relación jurídica litigiosa) (*res in iudicium deducia*), tiene que verificar la referente a la relación jurídica procesal (*iudicium*). Este dualismo ha sido siempre decisivo en la clasificación del procedimiento judicial. El ha llevado a la división del proceso en dos fases, de las cuales una se dedica al examen de la relación jurídica material y la otra a la verificación de los presupuestos procesales.<sup>18</sup>

Bülow señala que el objeto de los presupuestos procesales no solo es esclarecer las condiciones previas que se deben satisfacer para que se pueda constituir válidamente la relación jurídica procesal, sino también advertir que dichas condiciones deben ser analizadas y resueltas de oficio por el juzgador, aun sin que la parte demandada las objete por vía de excepción procesal.

<sup>15</sup> VON BÜLOW, Oskar. "La Teoría de las Excepciones y los Presupuestos Procesales", EJE, Buenos Aires, 1964, pp. 1 y 2.

<sup>16</sup> CHIOVENDA, GUISEPPE. "Principios de Derecho Procesal Civil", t I, Madrid, 1977, pp. 123 y 124.

<sup>17</sup> VON BÜLOW, Oskar. Op. Cit., pp. 5 y 6.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

En este sentido podemos citar la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha admitido la teoría de la relación jurídica procesal.

Al decirse que la falta de emplazamiento puede y debe corregirse de oficio en cualquier estado del procedimiento, se está reconociendo que no sólo al juzgador de primera instancia compete subsanar de oficio la violación procesal tan grave como es la falta de emplazamiento o la defectuosa citación a juicio, sino que también el tribunal de apelación está obligado a corregir de oficio la más grave de las irregularidades procesales, puesto que la ausencia o el defectuoso emplazamiento implican que no llega a constituirse la relación procesal entre el actor y el demandado y, por tal razón no puede pronunciarse por ningún fallo adverso al reo...<sup>19</sup>

Y respecto a los supuestos procesales la Suprema Corte se ha pronunciado en la siguiente tesis:

El examen sobre la existencia en el juicio del sujeto titular de los derechos deducidos y la personalidad de quien promueve en su nombre, constituyen presupuestos procesales cuyo estudio puede hacer de oficio el tribunal, por lo que si la autoridad responsable abordó su examen sin petición de parte, ello no implicó violación de garantías en perjuicio de la quejosa.<sup>20</sup>

El artículo 36 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal señala los presupuestos procesales mas no prevé la facultad del juzgador de resolver de oficio, ni qué entiende por ellos.

### **1.3.2.2 El proceso como situación jurídica.**

Según James Goldschmidt el proceso no está constituido por una relación jurídica entre las partes y el juzgador, porque una vez que aquéllas acuden al proceso, no puede hablarse de que existan verdaderos derechos y obligaciones, sino meras situaciones jurídicas.

Para Goldschmidt una situación jurídica es el “estado de una persona desde el punto de vista de la sentencia judicial que se espera con arreglo a las normas jurídicas”.<sup>21</sup> Dichas situaciones jurídicas pueden ser expectativas de una sentencia favorable o perspectivas de una sentencia desfavorable. Pero como el proceso precede a la sentencia, “las expectativas de una sentencia favorable dependen regularmente de un acto procesal anterior de la parte interesada, que se ve coronado por el éxito”.<sup>22</sup> Por el contrario, “las perspectivas de una sentencia desfavorable dependen siempre de la omisión de tal acto procesal de la parte interesada”.<sup>23</sup>

Tiene una carga procesal la parte que debe de ejecutar un acto para prevenir un perjuicio procesal y tiene posibilidad u ocasión procesal la parte que se ubica en situación de beneficiarse una ventaja procesal mediante un acto según Goldschmidt. Un ejemplo de esto sería la carga que tiene la parte actora de probar los hechos en que funde su pretensión y la parte demandada, los hechos en que base su excepción para evitar una sentencia desfavorable, así

<sup>19</sup> Tesis de Jurisprudencia 237 del ASJF – 2000, t IV, Materia Civil, pp. 195 y 196.

<sup>20</sup> ASJF 1985, Cuarta Parte, pp. 15 y 16.

<sup>21</sup> GOLDSCHMIDT, James. “Principios Generales del Proceso”, Obregón y Heredia, México, 1983, pp. 38 y 39.

<sup>22</sup> Ibidem, pp. 34 y 35.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 35.

como la carga que tiene el demandado de contestar la demanda dentro del plazo señalado para no ser declarado en rebeldía.

De lo anterior, se observa que Goldschmidt ve al proceso como un mero hecho y no como un fenómeno jurídico.

#### **1.4 Clasificación de los procesos.**

Hay diversos criterios para clasificar a los procesos de acuerdo a determinadas condiciones o cualidades que se consideran comprendidas en diferentes clases. Para la clasificación del proceso, nos ceñiremos a la clasificación dada por el maestro Cipriano Gómez Lara.

##### **1. Civil, mercantil, familiar.**

Por ser estos los que pertenecen al derecho privado, ya que es la naturaleza de la norma la que califica al proceso como penal, civil, mercantil o de familia. En este sentido, Briseño Sierra<sup>24</sup> distingue la norma sustantiva de la norma procesal, y advierte que una es la que sirve para conducir al proceso, y la otra la aplicable para resolver el litigio.

En esta clasificación la norma sustantiva es la importante ya que es la que se aplica al sentenciarse.

##### **2. Oral, escrito.**

Hoy en día no se puede hablar de si solo es oral o escrito el proceso. En el proceso moderno se dan ambos.

Son características del proceso oral las siguientes:

a) Concentración de actuaciones. Esto es, el principio de la economía procesal que quiere decir lograr el máximo resultado de la actividad procesal con un mínimo de actividad;

b) Identidad entre el juez de instrucción y el juez de decisión. Es el contacto que debe de haber entre el juzgador y las partes en el proceso, que el juez de instrucción sea el que dicte la sentencia ya que es el que tiene un pleno conocimiento de lo sucedido en el proceso;

c) Inmediatez física del juez de instrucción y el juez de decisión. Es el contacto directo que, en el desarrollo del proceso tenga el juzgador con los sujetos procesales. Ejemplo de inmediatez es lo establecido en el artículo 60 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.<sup>25</sup>

d) Restricción de los medios impugnativos, sobre todo de los referidos a las resoluciones intermedias o interlocutorias. Con el fin de que se dicte lo más

<sup>24</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Derecho Procesa Fiscal", I,II, Cárdenas, México, 1969, p.261.

<sup>25</sup> Este artículo establece la obligación de los jueces y de los magistrados de presidir los actos de declaraciones y de recepción de la prueba.

pronto posible sentencia definitiva, esto evita el uso de trámites entorpecedores;

e) El sistema de valoración de la prueba llamada del prudente arbitrio o de la sana crítica. (Dicha característica la agrega Cappelletti). Es el análisis crítico de la eficacia de los resultados provenientes de los medios de prueba desahogados. Los motivos de prueba que el juzgador deduzca o infiera pueden ser corroborados de manera objetiva.

Son características del procedimiento escrito las siguientes:<sup>26</sup>

a) Toda promoción por las partes o terceros es por escrito. El juzgador no conoce a las partes, únicamente conocerá el contenido de los recursos que le han dirigido y sobre ellos ha dictado los proveídos correspondientes;

b) Los interrogatorios deben ser por escrito, así como pliegos de preguntas y pliegos de posiciones. Como no es puramente escrito habrá ocasiones en que se restringen declaraciones de testigos, de las partes (confesionales), de peritos. Y en las actas de audiencia se asientan literalmente las respuestas dadas;

c) No hay inmediatez entre el juzgador y las partes, el proceso avanza por medio de escritos y los proveídos que les recaen, si hay audiencia interviene el Secretario de Acuerdos y solo si hay algún problema intervendrá excepcionalmente el juzgador, el contacto directo es entre el Secretario de Acuerdos y las partes. El juzgador resolverá conforme a lo que esté integrado en el expediente;

d) El juzgador conocerá el expediente hasta el momento en que se cite para sentencia o una sentencia interlocutoria. De forma individual podrá conocer con anterioridad el expediente para firmar en compañía del Secretario de Acuerdos los proveídos que habrán de recaer a los diversos recursos de las partes;

e) Se dará entrada a todo tipo de incidente y recurso que legalmente hagan valer las partes en el desenvolvimiento del proceso;

f) En la valoración de las pruebas se aplicarán los registros legales que sobre el particular existan con vista a las constancias escritas que aparezcan en autos.

### **3. Inquisitorial, dispositivo y publicista.**

Proceso inquisitorial. Dio lugar a los regímenes de tipo absolutista, despótico o dictatorial. El juzgador es a la vez juez y parte, y el acusado se ve, como consecuencia, en una posición de inferioridad respecto al juzgador.

Por el contrario en el proceso dispositivo el juzgador pierde los amplios poderes que tuvo en el proceso inquisitorial y se ve restringido en su actuar judicial,

---

<sup>26</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. "Derecho Procesal Civil". 9ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 74.

hasta llegar a convertirse sólo en un mero espectador pasivo de la contienda litigiosa. En este tipo de proceso las partes disponen libremente del proceso y de los derechos procesales.

El proceso publicista revistió de poderes al juzgador valiéndose de ellos con fines de protección o de tutela de los intereses de las partes procesales que sean económicamente débiles y, además, que corran el riesgo de estar mal defendidas o asesoradas, ejemplo de esto son los obreros, los núcleos ejidales, los acusados en los procesos penales y los menores de edad. A través de dos instituciones se ha logrado proteger a dichos grupos que son la prueba para mejor proveer y la suplencia de la queja.

La *prueba para mejor proveer o prueba para mejor decidir o resolver*: es la institución que faculta al juzgador para ordenar el desahogo de pruebas aún en el supuesto que las partes no las hayan ofrecido, ya que el fin de dicha institución es que el juzgador haga llegar las averiguaciones probatorias conducentes a la obtención de una verdad real.

La *suplencia de la queja*, esta institución faculta al juzgador para suplir, corregir las deficiencias, los defectos en el planteamiento, las inferencias erróneamente trazadas.

Los artículos 28 y 279 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal establecen la prueba para mejor proveer en lo que respecta al proceso civil.

En cuanto a la suplencia de la queja no hay reconocimiento en la legislación local del Distrito Federal respecto de la institución, que sólo cobra vigor tratándose del Juicio de Amparo.<sup>27</sup>

#### **4. Singular, universal.**

Proceso singular, es aquél en el cual se conoce y se resuelve un litigio que tiene que ver con un derecho o un bien, o con un conjunto de derechos o un conjunto de bienes, siempre y cuando no constituyan la totalidad de un patrimonio.

Proceso universal, es aquél en que al mismo tiempo se discuten, diversas pretensiones de dos o más sujetos respecto de la totalidad de un patrimonio. El patrimonio es el elemento unificador (el patrimonio del autor de la herencia o el patrimonio del sujeto a concurso por insolvencia).

De acuerdo con los autores De Pina y Castillo Larrañaga los procesos singulares se dividen en *ordinarios* y *extraordinarios* y los procesos universales en *intervivos* y *mortis causa*.

---

<sup>27</sup> Salvo el caso de suplencia de los efectos de la demanda, en controversia familiar por la reforma al art. 941 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de diciembre de 1983.

## **5. Con unidad de vista y preclusivos.**

Esta clasificación del proceso referente a <<unidad de vista>> y <<preclusivo>> se refiere a la duración del proceso.

El proceso con unidad de vista se rige por el principio de economía procesal, economía de tiempo, economía de energía y economía de costos. Hay una compactación de los actos procesales, los actos integrantes del proceso se realizan en una sola actuación.

Por el contrario, el proceso preclusivo, es aquél que tiene varias etapas, en que se desenvuelven los actos procesales.

El principio de preclusión significa la pérdida del derecho que no se ejerció en la oportunidad procesal oportuna. La preclusión está regulada en el artículo 133 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal que dice:

“Una vez concluidos los términos fijados a las partes sin necesidad de que se acuse rebeldía, seguirá el juicio su curso y se tendrá por perdido el derecho que, dentro de ellos, debió ejercitarse”.

## **6. Uniinstancial y biinstancial.**

El proceso uniinstancial, como su nombre lo indica, sólo tiene una instancia, es decir, un sólo grado de conocimiento. El juzgador conoce desde el planteamiento de la demanda hasta su sentencia definitiva. Dicho proceso no admite recurso alguno o medio impugnativo contra la sentencia definitiva.

En cambio, el proceso biinstancial después del fallo dado en primera instancia, en un segundo grado, se revisa, se examina, la instancia inicial por conducto de un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior a aquél otro que hubiera emitido la sentencia (interlocutoria y/o definitiva) y por virtud de un recurso interpuesto en contra de ella.

## **7. Procesos de conocimiento y de carácter ejecutivo.**

En los procesos de conocimiento, se encuentran los declarativos, los constitutivos y los de condena. Dicha clasificación suele ser también de las sentencias y las acciones (pretensiones) y no solamente de los procesos.

El *carácter declarativo* implica que al resolver el juzgador no crea nada nuevo, sino simplemente reconoce y sanciona una situación preexistente.

El *proceso es constitutivo*, así como su sentencia, cuando la situación que creen no hubiere existido antes del proceso mismo, y sea una consecuencia que necesariamente se derive de este.

El *proceso de condena* implica que haya siempre una orden dada por la sentencia al condenado para que realice una conducta (haga algo, deje de hacerlo o para que entregue alguna cosa).

En los *procesos ejecutivos*, se incluye el proceso ejecutivo y los procesos llamados cautelares o precautorios.

El proceso de conocimiento y el proceso ejecutivo se contraponen ya que el conocimiento precede a la ejecución. Cuando se invierte ese orden de ideas se da lugar al juicio ejecutivo.

Por otra parte, Fix-Zamudio clasifica a los procesos, en función del principio que los rige.

### **1.5 Principios procesales.**

“Los principios procesales son aquéllos criterios o ideas fundamentales contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico, que señalan las características principales del derecho procesal y sus diversos sectores, y que orientan el desarrollo de la actividad procesal”.<sup>28</sup>

En otras palabras, los principios procesales son una fuente del derecho procesal en caso de que el litigio no se pueda resolver por la interpretación literal o doctrinal de la ley.

Bajo diversas perspectivas se pueden agrupar los distintos tipos o clases de principios, nos ceñiremos a la clasificación que propone el maestro Ovalle Favela que los divide en: básicos, alternativos y particulares.

#### **1. Básicos.**

Comunes a todos los sectores y las ramas del derecho procesal dentro de un ordenamiento jurídico determinado.

A) Principio de contradicción. El juzgador debe resolver sobre las promociones que le formule la contraparte. Se fundamenta en el artículo 14 de la Constitución Federal en la garantía de audiencia.

B) Principio de igualdad. Se deriva del artículo 13 de la Constitución Federal mediante el cual se le impone al legislador y al juzgador el deber de conferir a las partes las mismas oportunidades procesales.

C) Principio de preclusión. La preclusión la define Couture, “como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal”. Se da en tres situaciones diferentes:

“a) Por no haber observado el orden u oportunidad dado por la ley para la realización de un acto; b) Por haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; c) Por haberse ejercido ya una vez válidamente esa facultad (consumación propiamente dicha)”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> OVALLE FAVELA, José, Op. Cit., p.192.

<sup>29</sup> COUTURE, Eduardo J. “Fundamentos de Derecho Procesal Civil”, Desalma, Buenos Aires, 1958. pp. 36-41

D) Principio de eventualidad. Este principio impone a las partes en presentar en forma simultánea todas las acciones y excepciones, independientemente de que sean o no compatibles.

E) Principio de economía procesal. El proceso se debe desenvolver en el menor tiempo y con el mayor resultado posible. Se reducen los procedimientos.

F) Principio de lealtad y probidad. Las partes deben de actuar con apego a la verdad en todo el desarrollo del proceso y aportarle al juzgador los medios de prueba posibles que justifiquen su razón.

## **2. Alternativos.**

A) Principio de oralidad y escritura. Dichos principios se refieren a la forma que predomine en el proceso, sin embargo, en ambas situaciones se trata de predominio en el uso y no de uso exclusivo.

B) El principio de oralidad implica los siguientes principios:

- Inmediación.
- Concentración.
- Publicidad y
- Libre valoración de la prueba.

## **3. Particulares.**

Son aquéllos que orientan predominantemente un sector del derecho procesal.

A) Principio dispositivo. El proceso comienza por iniciativa de parte y ellas son las que dan el impulso al proceso por medio de un acto unilateral o bilateral.

B) Principio de justicia social. Las normas procesales deben aplicarse al derecho social, inspiradas en este principio, deben tener en cuenta las desigualdades de las partes y atribuirle la carga de la prueba a la parte que este en mejores condiciones.

C) Principio publicístico. Se caracteriza porque el Estado tiene una doble intervención, a través de órganos distintos e independientes como parte, ya sea actora o demandada y como juzgador.

### **1.6 Etapas procesales no penales.**

#### **1.6.1 Etapa preeliminar.**

En esta etapa se pueden llevar a cabo medios preparatorios a juicio, medidas cautelares o medios provocatorios.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Cfr. OVALLE FAVELA, José. Op. Cit., pp. 36-41.

Dicha etapa puede ser necesaria para iniciar el proceso ejemplo: el agotamiento de determinados recursos administrativos en el proceso fiscal.

### **1.6.2 Etapa expositiva.**

Las partes plantean el litigio ante el juzgador a través de sus demandas, contestación y reconvención, sus pretensiones y excepciones, así como los hechos y las disposiciones jurídicas en que fundan aquéllas.

### **1.6.3 Etapa probatoria o demostrativa.**

Consiste en el ofrecimiento de pruebas; su admisión o desechamiento, su preparación y su práctica, ejecución o desahogo con el fin de verificar los hechos afirmados en la etapa expositiva.

### **1.6.4 Etapa conclusiva.**

Las partes expresan sus alegatos o conclusiones respecto al proceso así como el juzgador expone sus conclusiones en la sentencia, con la que pone término al proceso en primera instancia.

### **1.6.5 Etapa impugnativa.**

Dicha etapa tiene la finalidad de una revisión, de que vuelva a examinar, la legalidad del procedimiento de primera instancia o del fallo emitido en ella.

### **1.6.6 Etapa ejecutiva.**

Esta etapa tiene lugar cuando la parte que obtuvo la sentencia favorable a sus pretensiones, solicita al juzgador que haga cumplir coactivamente dicha sentencia por no haber cumplido con lo ordenado la parte vencida.

## **1.7. El recurso de queja en materia civil.**

### **1.7.1 Definición del recurso de queja.**

Según Cervantes<sup>31</sup> la queja opera cuando el juez deniega o rechaza la admisión de algún recurso ordinario, por ejemplo, la apelación.

La queja es un recurso especial y vertical, que tiene por objeto impugnar determinadas resoluciones judiciales denegatorias que el recurrente encuentra injustificadas.<sup>32</sup> Es un recurso especial porque solo puede ser utilizado para combatir las resoluciones específicas que establece el artículo 723 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, y es vertical en cuanto que su conocimiento y resolución corresponden al superior jerárquico.

---

<sup>31</sup> VICENTE Y CERVANTES, José de. "Tratado Histórico, Crítico y Filosófico de los Procedimientos Judiciales en Materia Civil", t. III, Gaspar y Roig, Madrid 1858, p. 438.

<sup>32</sup> Cfr. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. "Panorama del Derecho Mexicano"; Síntesis del Derecho Procesal, UNAM, México, 1996, p.96.

Podemos decir que el recurso de queja es un medio de impugnación en contra de resoluciones judiciales denegatorias.

No se debe confundir este recurso de queja con la queja que funciona como denuncia y de acuerdo con el artículo 724 del código anteriormente mencionado, puede interponerse contra los secretarios por omisiones y negligencias en el desempeño de sus funciones o la queja administrativa, la cual no constituye recurso jurisdiccional, y se interpone ante el Consejo de la Judicatura Federal para sancionar la comisión de faltas administrativas de magistrados, jueces y empleados.

En este capítulo se aludirá a la queja únicamente como un recurso, como un medio de impugnación.

### **1.7.2 Supuestos del recurso de queja.**

Los artículos 723 a 727 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal regulan la queja.

La queja procede en los siguientes supuestos:

- a) cuando se rechace o no se admita una demanda;
- b) Cuando se desconozca de oficio la personalidad de un litigante antes del emplazamiento;
- c) Respecto de interlocutorias dictadas por la ejecución de sentencias;
- d) Contra la denegación de apelación;
- e) Por exceso o defecto en las ejecuciones y por las decisiones en los incidentes de ejecución de sentencia;
- f) Por omisiones y negligencias en el desempeño de funciones (respecto de los secretarios);

### **1.7.3. Requisitos y sustanciación de la queja.**

El artículo 723 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal a la letra dice:

Artículo 723. El recurso de queja tiene lugar:

- I. Contra el juez que se niega a admitir una demanda o desconoce de oficio la personalidad de un litigante antes del emplazamiento;
- II. Respecto a las interlocutorias dictadas para la ejecución de sentencia;
- III. Contra la denegación de apelación;
- IV. En los demás casos fijados por la ley.

Dicho artículo no dice por quien debe ser interpuesto el recurso de queja, en consecuencia el afectado será quien lo interponga llámese actor o demandado, terceros e interesados, quienes hayan intervenido en la relación procesal o a quienes perjudique la actividad procesal.

Observamos claramente que dicho artículo debiera modificarse, a efectos de que se determinaran los sujetos que pueden interponer la queja y otro punto importante sería precisar el efecto de la queja.

Podemos estimar que dicho recurso puede ser interpuesto por los mismos que pueden hacer valer la apelación (artículo 689 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal).

El recurso de queja debe ser presentado por escrito. Becerra Bautista dice que: “La interposición del recurso debe ser motivada, es decir, con la expresión de los agravios que cause esa determinación, indicando tanto las disposiciones legales que se dejaron de aplicar o que se aplicaron ilegalmente, como los argumentos jurídicos que demuestren la violación correspondiente”.<sup>33</sup>

La reforma de mayo de 1996 amplió el plazo de interposición de la queja de veinticuatro horas a los tres días siguientes de que surta efectos la notificación del acto reclamado; el recurso de queja se interpone ante el propio juez de primera instancia; el juez rendirá informe con justificación dentro de tres días y el superior decidirá dentro de otros tres días.

Por otra parte, el artículo 726 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal establece lo siguiente:

“Si la queja no esta apoyada por hecho cierto o no estuviere fundada en derecho o hubiere recurso ordinario en contra de la resolución reclamada será desechada por el tribunal, imponiendo condena en costas contra el recurrente”.

El maestro Arellano García comenta lo siguiente:

- a) Que no debe sancionarse con pago de costas a quien hace valer el recurso, si la resolución le es desfavorable, siempre y cuando no haya mediado abuso del derecho;
- b) Se analice la procedencia de un recurso ordinario antes de interponer queja, ya que se sanciona al quejoso con pago de costas si hubiere recurso ordinario en contra de la resolución reclamada.

---

<sup>33</sup> BECERRA BAUTISTA, José. “El Proceso Civil en México”, 6ª ed. Ed. Porrúa, México, 1977, p. 627.

## CAPÍTULO II

### EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

## 2.1 Definición de justicia administrativa

El maestro Fix Zamudio define a la justicia administrativa como “el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido, para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la autoridad administrativa”.<sup>34</sup>

Sobre la concepción de la justicia administrativa, se puede decir que comprende los instrumentos jurídicos que regulan el encauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un interés legítimo del particular.

Desde mediados del siglo XIX, en el año de 1838, Don Francisco A. Siruela, calificó a la justicia administrativa como la perfección y el complemento indispensable de la acción administrativa.

Por otra parte, el Lic. Miguel Pérez López concibe a la justicia administrativa como “el conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, que puede resultar afectada por los actos u omisiones de las autoridades de la administración pública”.<sup>35</sup>

De lo anterior se desprende que la justicia administrativa no sólo comprende el estudio de un determinado sistema jurisdiccional o el de algunos medios de defensa de los gobernados en contra de la autoridad administrativa, así como tampoco se constriñe a aquéllos actos de procesos jurisdiccionales en donde la administración actúe como parte. Conceptualmente, tampoco se le puede identificar con los recursos administrativos que se puedan hacer valer frente a la administración o con el procedimiento contencioso administrativo. La justicia administrativa es tan amplia como la misma función administrativa.<sup>36</sup>

En México ha tenido un gran avance, el tema de la justicia administrativa, sobre todo en los últimos años, y especialmente en aquéllos mecanismos entre la administración pública y los particulares, con lo cual resulta fortalecida la idea de que también la administración pública puede impartir justicia.<sup>37</sup>

Al respecto, señala Manuel Lucero Espinosa: “La justicia administrativa se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones”.<sup>38</sup> Dichos medios los divide en: directos e indirectos.

<sup>34</sup> Edita la Escuela Libre de Derecho. Revista de Investigaciones Jurídicas, año 20. No. 20. México 1996. p. 471, ver la fuente original FIX ZAMUDIO, Héctor. “Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”. El Colegio Nacional Mexicano. 1983.

<sup>35</sup> Revista Ratio Juris. Época I. Ejemplar 6. México. Febrero-abril 2001.

<sup>36</sup> Edita la Escuela Libre de Derecho. Revista de Investigaciones Jurídicas.

<sup>37</sup> Cfr. Ibidem. p. 470. Además ver Pérez López, Miguel. “La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sus Expectativas y Secuelas en los Grandes Problemas Jurídicos”, Ed. Porrúa, México, 1995.

<sup>38</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo”. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 214.

En los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar ésta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales. En los medios indirectos el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. Además de estos, también pueden existir los controles políticos y sociales, que pueden influir ante las autoridades administrativas en defensa de los gobernados.<sup>39</sup>

## 2.2 Jurisdicción administrativa.

Para entender la jurisdicción administrativa, primero debemos saber ¿Qué es la jurisdicción? Tradicionalmente se ha entendido por tal concepto el “decir” o “declarar el derecho”. En este sentido, sería la potestad del Estado para decidir sobre situaciones sociales, contempladas en las leyes, y sobre las cuales existe controversia, tramitándolas y decidiendo respecto de ellas conforme a la legislación previa aplicable con fuerza vinculatoria para las partes.

El concepto de “jurisdicción” consta de cinco elementos que lo conforman: la *notio*, *vocatio*, *iudicium* e *imperium*. La *notio* o conocimiento es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer una cuestión y a comprobar la verdad para que sobre los puntos propuestos por las partes pueda tomarse una decisión. Sería lo que equivale a la instrucción, por lo que el juzgador se “instruye” de la causa sobre la que le toca decidir. La *vocatio* es la facultad de llamamiento de las partes para que comparezcan a juicio. La *coertio* es la facultad de declarar perdido el derecho para ejercer las acciones dentro del plazo legal al efecto o la de realizar acciones sustitutivas que las partes omitieron. El *iudicium* (decisión) es la facultad de pronunciar una resolución conforme al marco de legalidad imperante declarando el derecho que corresponda a cada sujeto y determinando la correspondencia de los hechos controvertidos con la norma legal aplicable. La resolución donde consta dicha decisión consta de dos elementos: de una estructura lógica jurídica y de un acto de voluntad. El *imperium* es la facultad de utilizar la fuerza pública para que las decisiones tomadas tengan eficacia práctica dentro del ámbito de las resoluciones sociales.<sup>40</sup>

Al respecto; Lucero Espinosa señala: “Por función jurisdiccional se entiende la manifestación del Estado, que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial”.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Idem, p.214.

<sup>40</sup> GARCÍA DOMÍNGUEZ, M. A. “Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda, en obra conmemorativa”, 55 años, TFF, México, 1991, t. I, p. 263.

<sup>41</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. p.14

De lo anterior se excluyen los recursos administrativos, en cuanto a través de ellos la administración pública no realiza una función de naturaleza jurisdiccional en tanto no existe controversia entre las partes, ya que sólo se somete a la revisión de un acto administrativo, y además por faltar un tercero que resuelva de manera imparcial el asunto.

Por tal motivo, la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean estos administrativos o judiciales.

Esta jurisdicción difiere de la ordinaria en dos aspectos fundamentales: el primero, en razón de la naturaleza de la contienda en cuanto sólo pueden ser partes en el litigio el particular afectado en un acto administrativo, y la autoridad que lo emitió, el segundo, respecto a la apreciación y juzgamiento de la contienda, toda vez que en este sentido el tribunal sólo es un órgano revisor del acto administrativo, y, por lo tanto, la contienda deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia del acto y no otros.<sup>42</sup>

Al respecto, Fernández de Velasco, citado por Manuel J. Argañarás (Tratado de lo Contencioso Administrativo p.24) a pié de página, dice: "La cualidad característica de la función contenciosa, radica en ser substancialmente crítica o revisora; lo que significa que su misión se reduce y concreta a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos que se dictan en la vía gubernativa, bien provocada por un particular, ya mediante declaración espontánea de la propia autoridad administrativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, siempre a base de decidir de una manera exclusiva en la extensión que el acuerdo, la petición o reclamación haya tenido en la propia vía gubernativa. Se caracteriza, además, por ser una jurisdicción rogada, o lo que es lo mismo, que interviene procesalmente a requerimiento de parte, sea esta un particular, o la propia administración."<sup>43</sup>

### **2.3 Antecedentes históricos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El contencioso administrativo en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1855. Antes de explicar la reseña histórica definiremos el contencioso administrativo.

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM define al contencioso administrativo de la siguiente forma: el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objetivo de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública.

Como características del contencioso administrativo podemos citar las siguientes:

---

<sup>42</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p.15

<sup>43</sup> ARGANARAS, J.Manuel. "Tratado de lo Contencioso Administrativo", p.24.Cit. por Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. pp. 15 y 16.

- a) Que es un procedimiento administrativo contencioso, esto significa que es un medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de ésta última: procedimiento que se constituye de diversas formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia, emitida por tribunales administrativos, entendiéndose por estos últimos, aquéllos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo o Administrativo realizan funciones en materia jurisdiccional.
- b) Que es un medio de defensa generalmente de los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.
- c) Que el contencioso administrativo consiste en que el acto en el juicio respectivo, emanó siempre de la autoridad administrativa.<sup>44</sup>

Si hablamos de contencioso administrativo nos referimos al que se lleva cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la Federación, ya que es el organismo jurisdiccional por excelencia. Además existen en nuestro país los tribunales de lo contencioso administrativo, tanto del Distrito Federal, como de diversas entidades federativas. En nuestro estudio únicamente haremos alusión al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el cual es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de la siguiente manera:

Es el organismo judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

La página web de dicho Tribunal, nos señala lo siguiente: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un organismo jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México.<sup>45</sup>

Ahora bien, la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 mediante la cual se creó el Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que entró en vigor el primero de enero de 1937, lo definía así:

Artículo 1º. Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que ésta ley le otorga. El Tribunal Fiscal de la Federación dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el DOF el 15 de julio de 1995 lo define de la siguiente forma:

<sup>44</sup> MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. "El Contencioso Administrativo", TFF 45 años al servicio de México, Ed. TFF, México. 1982, p.13.

<sup>45</sup> <http://www.tff.gob.mx.tffedel.html>

Artículo 1º. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

En otras palabras, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano de impartición de justicia administrativa con las siguientes características:

- a) Es un tribunal contencioso administrativo;
- b) Es un tribunal autónomo para dictar sus fallos.

Aclarado lo que es el contencioso administrativo y el órgano ante quien se promueve. Retomaremos la Ley del 25 de noviembre de 1855 que dio origen al contencioso administrativo mejor conocida como "Ley Lares" ya que Teodosio Lares formuló el proyecto de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, dicha ley es propiamente el antecedente nacional que puntualizó el contencioso administrativo al contemplar la materia de obras públicas, sobre las cuestiones que se suscitaren entre la administración y el empresario de obras.<sup>46</sup> Dicha ley provocó gran revuelta al ser considerada violatoria de la división de poderes y declarada inconstitucional.

En dicha ley se depositan las contiendas entre el particular y la administración pública y se crea un Consejo de Estado incorporado al Poder Ejecutivo, con una sección de lo contencioso administrativo, compuesto por cinco abogados nombrados por el Presidente de la República, para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Esta ley se cionó al sistema francés de justicia retenida. Es necesario aclarar que en un órgano de justicia retenida los jueces son dependientes de la administración mientras que en los órganos de justicia delegada, los jueces son absolutamente autónomos y actúan con total independencia de la administración como es el caso actualmente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así surge la Constitución de 1857 ya que no se acepta que el Poder Ejecutivo ejerza una función jurisdiccional. Conforme a su artículo 97, correspondía a los tribunales de la federación dependientes del Poder Judicial, el conocimiento y, resolución de todo tipo de controversias, por lo que se pronunciaron diferentes tesis para combatir la existencia de tribunales administrativos por considerar que vulneraban el principio de la División de Poderes entre las que resaltan las tesis de: Vallarta y Pallares.

- La tesis de Vallarta sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares, ya que implicaba la reunión de dos poderes: el Ejecutivo y el Judicial en la rama administrativa en una sola persona, el Presidente de la República.
- Jacinto Pallares, en su obra "El Poder Judicial", señala que estando perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los

<sup>46</sup> Cfr. BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal", Ed. Porrúa, México. 1990. p. 222.

otros poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay el Juicio Contencioso Administrativo.<sup>47</sup>

La Constitución de 1917, en su artículo 104 tampoco previó la existencia de tribunales administrativos. El maestro Gabino Fraga comenta que la Constitución de 1917, reprodujo las normas que sobre el particular contenía la Constitución de 1857, y, que por lo tanto, las opiniones que se sustentaron bajo la vigencia de la primera pueden ser válidamente referidas a la segunda.

#### **2.4 Origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

En 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto del mismo año por el Presidente Lázaro Cárdenas en uso de sus facultades extraordinarias, antes de esto, la justicia administrativa se encontraba depositada en el Juicio de Amparo, convertido en medio procesal de control de los actos de autoridad, tanto del orden administrativo como del Judicial. Mediante el Juicio de Amparo, el Poder Judicial Federal ejercía el monopolio de la Justicia Administrativa Federal.

La Ley de Justicia Fiscal no sólo creó el primer tribunal administrativo de nuestro país sino adoptó ideas que renovaron su procedimiento como la negativa ficta y la presunción *juris tantum* de legalidad del escrito impugnado.

Este Tribunal se estableció con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando su competencia para llegar a conocer sobre controversias de naturaleza administrativa.

Dicho Tribunal originó numerosas controversias acerca de su constitucionalidad, aspecto que solucionó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 Constitucional no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativos a través del Amparo, la Constitución no sería violada.

El Tribunal Fiscal de la Federación entró en funciones el 2 de enero de 1937, con cinco salas y un décimo sexto magistrado que presidía el Pleno y al propio tribunal. Desde esa fecha hasta la reforma constitucional de 1946 dicho tribunal tuvo vida al margen de la Carta Magna; no obstante, actuó sin mayores problemas.

La Doctora Hedúan Virués, en su obra "Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación", nos dice que: la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley al Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes fundamentos:

---

<sup>47</sup> Autor citado por el Maestro Gabino Fraga en su libro "Derecho Administrativo", 33ª ed. Porrúa. México, 1994. p 451.

- a) El hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 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 la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa;
- c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales se debe regular 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 rescisión en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que en nuestro país tradicionalmente 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 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.

El 1º de enero de 1937 entró en vigor el primer Código Fiscal de la Federación que incorporó íntegramente la Ley de Justicia Fiscal, dividiendo en dos distintos procedimientos, la primera fase oficiosa ante la autoridad y la segunda, la contenciosa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

## **2.5 Fundamento constitucional de los tribunales administrativos.**

El Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, inició sus actividades en 1937, la principal objeción que tuvo este tribunal fue la de pecar de anticonstitucional, la cual fue rebatida por el legislador de 1936 con la exposición de motivos de la ley, en la que se argumentó que el nuevo tribunal, aunque dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, sus sentencias serían revisadas por un órgano jurisdiccional y el Juicio de Amparo sería la última instancia sobre la legalidad de las resoluciones que emitiera el Tribunal Fiscal de la Federación, de esta forma, se dejaba al Poder Judicial de la Federación la resolución final revisora de las sentencias de este nuevo órgano jurisdiccional de justicia, en este sentido la Carta Magna no sería violada.

Dadas las persistentes críticas en contra del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, la Constitución se reformó el 31 de diciembre de 1946 en que se resuelve el conflicto de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación por decreto publicado en el DOF, en la que se adicionó la fracción I del artículo 104 constitucional con un segundo párrafo de la siguiente manera:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la Ley Federal; siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Posteriormente nuestra Carta Magna se volvió a reformar el 19 de junio de 1967 el mismo segundo párrafo de la fracción I artículo 104, Constitucional en el cual se reconoce de manera expresa la posibilidad jurídica de los tribunales de lo contencioso administrativo al decir que:

“Las leyes federales 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 Administración Pública Federal o del Distrito Federal y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su fundamento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Asimismo, en la reforma en comento se determinó que era procedente el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, consolidándose así el sistema mixto de control jurisdiccional de los actos administrativos que rigen en nuestro sistema legal hasta la fecha en sus principios generales”.<sup>48</sup>

Así por decreto de 29 de julio de 1987, publicado en el DOF el 10 de agosto del mismo año se adicionó el artículo 73 de la Constitución Federal con la fracción XXIX-H, que faculta al Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos.

En ese mismo decreto de fecha 29 de julio de 1987 también se adicionó el artículo 104 la fracción I-B, estableciendo que corresponden a los tribunales de la federación, conocer de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso administrativos a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV inciso e) del artículo 122 de la Constitución sólo en los casos en que señalen las leyes. Así como se reformó el artículo 116 Constitucional que estableció la posibilidad de que se establezcan tribunales de lo contencioso administrativo locales.

## **2.6 Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El Juicio Contencioso Administrativo es una instancia de defensa del gobernado contra actos ilegítimos de la administración pública.

De acuerdo con el sistema francés que es el que ha seguido nuestro país son dos las clases de juicios contenciosos administrativos: el de anulación (también llamado de ilegitimación y objetivo) y el de plena jurisdicción (conocido como subjetivo).

---

<sup>48</sup> Cfr. Al respecto LOMELÍ CEREZO, Margarita. “Estudios Fiscales”, p. 27-33

El Juicio Contencioso de Anulación persigue, como su nombre lo indica, la nulidad del acto administrativo.

El Contencioso de Anulación busca el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

1. Por funcionario incompetente;
2. Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley;
3. Por no haberse aplicado la disposición debida;
4. Por desvío de poder.<sup>49</sup>

En este caso el tribunal administrativo de anulación es un órgano jurisdiccional encajado en el Poder Ejecutivo que goza de plena autonomía para dictar sus sentencias las que son *inter partes*, por lo que sólo afectan a la autoridad responsable del acto ilegal. En este caso, el tribunal no puede dictar un nuevo acto. No cuentan con medios para hacer cumplir sus fallos, pues no disponen de la autoridad suficiente o de los medios disciplinarios para hacerlo, y por lo tanto, tales sentencias son meramente declarativas, ya que sus sentencias se limitan a declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución o del acto controvertido, y en ciertos casos ordena la reposición del procedimiento discutido.

El Juicio Contencioso de Plena Jurisdicción, busca restablecer un derecho subjetivo, es decir, que la autoridad cumpla con la obligación que se establece dentro de una sentencia de condena ya que cuenta con medios idóneos para ejecutar sus sentencias, y el efecto de estas últimas es *erga omnes*, es decir, aún en contra de autoridades no involucradas en el juicio y puede aún dictar un nuevo acto siguiendo los lineamientos señalados en la sentencia definitiva.

Los tribunales administrativos de plena jurisdicción tienen plenas facultades para emitir sus sentencias ya que pueden confirmar o revocar el acto impugnado, precisar los términos en que ha de producirse el nuevo acto que lo sustituirá, determinar el monto de la sanción aplicable a una persona física o moral, condenar el cumplimiento de una obligación o simplemente declarar la nulidad o la validez de una resolución discutida, asimismo, disponen de medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones.

Al respecto, la Doctora Hedúan Virués dice que: "La naturaleza jurídica de los tribunales contencioso administrativos se conciben en dos grados de imperio: el primero es de anulación que tiene como presupuesto la plena existencia de un acto de la autoridad administrativa cuya legalidad ha de calificarse y que no permite al tribunal sustituir al órgano actuante ni conminarlo para cumplir el fallo, ni ejecutar este; el segundo, el de plena jurisdicción no requiere tal acto previo y permite tanto la sustitución como la conminación, y la ejecución".<sup>50</sup> Cualquiera de estos dos grados, constituye así una de las dos vías de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos.

<sup>49</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal". 7ª ed. Ed. Porrúa, México 2002, p 19.

<sup>50</sup> HEDUÁN VIRÚES, Dolores. "Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación", p 13.

Emilio Margain, asienta que las diferencias más notables entre el procedimiento contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, conforme a nuestro sistema jurídico, son las siguientes:

1. En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación a la ley;
2. En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios;
3. En el primero el efecto de la sentencia es *inter partes*; en el segundo el efecto de la sentencia es general, *erga omnes*.

En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables, en cambio en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra las autoridades que no fueron señaladas como partes.<sup>51</sup>

El mismo tratadista expresa que para Cortina Gutiérrez las características y por ende diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y un tribunal de plena jurisdicción, son:

- a) El primero al nulificar un acto, no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo, el segundo, no sólo se limita a nulificar la resolución sino que esta autorizado para reglamentar la consecuencia de su decisión;
- b) Ante el primero se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso de poder; ante el segundo, aún cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad;
- c) En el primero, las causas de nulidad son variante de la legalidad; en el segundo, no sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno, también los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto de estudio del caso sometido a la plena jurisdicción;
- d) En el primero, el juicio es objetivo porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de leyes; en el segundo el juicio es subjetivo en el que el actor reclama ventaja personal.

Es necesario señalar las diferencias sustanciales entre el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción, en cuanto a su finalidad, al procedimiento de su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su finalidad el tribunal de anulación sólo persigue la legalidad en la actuación de la administración pública que afecta un interés legítimo; en

---

<sup>51</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 8ª ed. Ed. Porrúa México 1999, p. 4.

cuanto al de plena jurisdicción se busca el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo.

Por lo que atañe al procedimiento, en el de anulación se desarrolla un juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la administración como parte demandada pues su intervención sólo se limita a rendir un informe que le solicita el tribunal; en cambio, en el procedimiento de plena jurisdicción es de tipo judicial, donde hay una actora y una demandada hasta que se emite la sentencia.

Conforme a la sentencia, el de simple anulación sólo se ciñe a reconocer la validez del acto según corresponda y el de plena jurisdicción se manifiesta cuando se declara la nulidad de la resolución recurrida o se emite una sentencia de condena.

En cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal contencioso objetivo, sólo logra anular la resolución combatida a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.<sup>52</sup>

Nuestro juicio contencioso administrativo tiene características tanto de objetivo (de anulación) como de subjetivo (de plena jurisdicción). Las que lo identifican con el contencioso subjetivo son primero, que fue creado para proteger los derechos subjetivos públicos, es decir, que para la procedencia del juicio es necesario que se afecte el interés jurídico del demandante, y segundo, que está estructurado como un proceso de tipo judicial, con todas sus etapas procesales: instrucción y sentencia, en el que es parte la administración pública.

En cuanto a sus características de contencioso objetivo de anulación, la sentencia declara la validez o la nulidad de la resolución o acto impugnado (sin embargo, en otros casos, hay una especie de condena en la cual se nulifica el acto impugnado para ciertos efectos, como por ejemplo, en materia de responsabilidades, el restituir al servidor público en el goce de sus derechos, o cuando se ordena al ISSSTE que actualice alguna pensión) no cuenta con facultades para ejecutar sus sentencias (sólo existe la recientemente instituida queja), y las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no son *erga omnes*.

Por lo expuesto se discute acerca del carácter del Juicio Contencioso Administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si es un contencioso de anulación o de plena jurisdicción. El hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenga características de un contencioso subjetivo no le hacen perder su naturaleza de anulación, para otros se trata de un contencioso de plena jurisdicción y para otros más, se trata de un contencioso de carácter mixto.

---

<sup>52</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel.

Con las reformas al Código Fiscal de la Federación publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 2000 en sus artículos 237 último párrafo y 239 fracción IV, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo puede reconocer la validez del acto impugnado, la nulidad del mismo, o la nulidad para determinados efectos, sino que también puede declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, por lo que este tribunal busca paso a paso ser un contencioso de plena jurisdicción.

Para el maestro Manuel Lucero Espinosa, el contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es mixto, ya que contiene características tanto de un contencioso administrativo de anulación como de un contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Para concluir, podemos decir que se trata de un tribunal mixto con características de un juicio contencioso administrativo de anulación como de plena jurisdicción, dotado de plena autonomía, ubicado en el Poder Ejecutivo sin sujeción a ninguna autoridad administrativa, así como la revisión de sus sentencias por parte del Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de Amparo.

## **2.7 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Como ya hemos dicho, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal mixto, ya que tiene características tanto del juicio contencioso administrativo de anulación como el de plena jurisdicción, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorga.

Su propósito es mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una Ley Federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir sus fallos.<sup>53</sup>

Es un tribunal autónomo ya que, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal: “Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...”, autonomía que se reitera en el artículo 1º de su Ley Orgánica.<sup>54</sup> Dicho tribunal actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas, y que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirse sus emolumentos durante el término de su cargo.

---

<sup>53</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario”. Ed. Limusa. 2001.

<sup>54</sup> Idem.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2000. La estructura de dicho tribunal se integra con una Sala Superior y con Salas Regionales que por razones de división de trabajo se ha llevado a cabo la descentralización de estas últimas.

La Sala Superior conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se constituye por once magistrados nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, dentro de los cuales se elegirá el Magistrado Presidente de dicho tribunal. La Sala Superior actuará en Pleno o en dos Secciones.

Si la Sala Superior actúa en Pleno. El Pleno se compondrá por los once magistrados incluyendo el Presidente del Tribunal Federal Justicia Fiscal Administrativa, bastando la presencia de siete de sus miembros para sesionar.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente. Cuando se apruebe un precedente o se fije la jurisprudencia por el pleno, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación.

Las sesiones del Pleno serán públicas. Cuando se designe presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas.<sup>55</sup>

Según lo que establece el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el Pleno es competente para conocer de los asuntos siguientes:

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 con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, 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 los 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.

---

<sup>55</sup> Artículos 12-15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 25ª ed. Ed. ISEF, México, 2002.

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas 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 y, 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 Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de 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, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

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 o documentos de los mismos.

XIV. Las demás que establezcan las leyes.

En caso de que la Sala Superior actúe en dos Secciones, cada Sección se compondrá de cinco integrantes dentro de los cuales elegirán a sus presidentes. Con la presencia de cuatro de sus integrantes bastará para que pueda sesionar la Sección. Cabe mencionar, que el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no integra Sección. Entendiendo las resoluciones por mayoría de votos de los integrantes presentes, de igual forma cuando se declare un empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión.

Según el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, 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 establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

II. (Se deroga).

III. 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.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI. Las demás que establezcan las leyes.

Las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una, siendo indispensable la presencia de todos los integrantes para poder sesionar, resolviendo por mayoría de votos, destacándose que las regiones y el número de salas se determinan por la Sala Superior de conformidad a los requerimientos de la administración de justicia.

El Presidente del Tribunal será designado por el Pleno de la Sala Superior en la primera sesión que en el año tenga, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata.

El Presidente del Tribunal es representante de esa institución jurisdiccional, tiene facultades administrativas, de organización y vigilancia para el buen funcionamiento del mismo.

El Presidente del Tribunal en el caso de faltas temporales será suplido alternativamente con treinta días naturales por los presidentes de las secciones de la Sala Superior siguiendo el orden alfabético. Si la falta es definitiva, el Pleno designará nuevo presidente para concluir el periodo.

El Presidente del Tribunal para el desempeño de las funciones que le corresponden, será auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior.

Las atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecidas en el artículo 26 de su Ley Orgánica son las siguientes:

I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.

II. Despachar la correspondencia del Tribunal.

III. Presidir las comisiones del Tribunal.

IV. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.

V. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que a su juicio considere necesario.

VI. Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.

VII. Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.

VIII. Dictar los acuerdos o providencias de trámites necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.

**IX. Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.**

X. Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum.

XI. Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno.

XII. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.

XIII. Conceder licencia a los magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.

XIV. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.

XV. Designar o remover:

a) A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes.

b) A propuesta del Contralor, a los peritos.

c) A propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal.

d) A propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actúarías comunes a varias Salas.

XVI. Conceder o negar licencias a los secretarios y actuarios y demás personal administrativo de la Sala Superior, en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que estén adscritos.

XVII. Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.

XVIII. Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.

XIX. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de la Sala Superior y entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

XX. Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.

XXI. Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto del Tribunal.

XXII. Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal.

XXIII. Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal.

XXIV. Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior.

XXV. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal.  
("énfasis añadido").

Como podemos darnos cuenta, el supuesto citado en la fracción IX trata de la Queja, de la cual nos ocuparemos mas adelante.

Los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sección respectiva, la cual será privada. Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

En el caso de faltas temporales de dichos Presidentes, serán suplidos por los magistrados de la Sección en orden alfabético. Si la falta es definitiva, la Sección designará nuevo presidente para concluir el periodo, pudiendo ser reelecto en el siguiente periodo.

## **2.8 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Se entiende por competencia la facultad que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de controversias que se susciten entre autoridad y gobernado, en diversas materias, así como la función de vigilar que los actos o resoluciones que emitan dichas autoridades cumplan con el principio de legalidad, es decir, estén fundados y motivados.

La competencia de dicho tribunal, la podemos dividir por materia, territorio, y cuantía, y está regulada de la siguiente manera:

La competencia por materia se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual señala los casos en que, conocerá dicho tribunal, respecto de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, el cual menciona:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

Cuando 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 públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

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

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las 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 de este artículo.

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

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

La competencia por territorio esta asentada en los artículos 28 y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con el acuerdo G/10/2001 del Pleno de la Sala Superior.

#### Artículo 28

Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

#### Artículo 31

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.

En relación a la competencia por cuantía, ésta la encontramos en el artículo 239-A fracción I inciso a) del Código Fiscal de la Federación, y en el Acuerdo G/7/2000

#### Artículo 239-A

El Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

I.- Revisten características especiales los juicios en que:

a).- **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, o**

b).- 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. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

II.- Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:

a).- La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.

b).- La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción.

c).- Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes por el magistrado instructor. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

d).- Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

### **Pleno de la Sala Superior Acuerdo G/7/2000**

Se revoca el acuerdo G/6/98 y se restablecen los criterios para el ejercicio de la facultad de atracción de juicios con características especiales

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 239-A del Código Fiscal de la Federación, 16, fracción XIV y 26, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se emiten los siguientes criterios para ejercer la facultad de atracción.

**Primero.-** En la hipótesis del inciso a) de la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, se tomará en cuenta el VALOR DEL NEGOCIO CONTROVERTIDO al momento de emitirse la resolución impugnada y se podrán atraer al conocimiento de las Secciones los juicios de nulidad cuyo monto controvertido exceda de \$100'000,000.00 (CIENTOS MILLONES DE PESOS).

Respecto de la competencia de grado, ésta existió dentro de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un esquema biinstancial, ya que las Salas Regionales conocían en primera instancia del Juicio de Nulidad, y la Sala Superior conocía del Recurso de Revisión y/o del Recurso de Apelación, los cuales dentro del tribunal dejaron de existir, puesto que el Juicio Contencioso Administrativo se prevé ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en caso de que se promueva Juicio de Amparo o Recurso de Revisión, estos serán del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por lo anterior, podemos establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por regla general, es competente para conocer de toda controversia que surja entre los particulares y la Administración Pública Federal, con las siguientes excepciones:

- a) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo;
- b) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo;
- c) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo;

- d) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.<sup>56</sup>

## 2.9 Derecho Comparado

Existen cuatro sistemas organizadores de la jurisdicción administrativa, es decir, cuatro soluciones distintas por las cuales se resuelve el ejercicio del poder sobre la jurisdicción administrativa, estos son:

- 1) Sistema administrativo continental europeo o francés. En este sistema el tribunal que conoce de la jurisdicción administrativa está encajado en el Poder Ejecutivo pero sin formar parte de éste.
- 2) Sistema angloamericano o judicial. Aquí el tribunal está y forma parte del Poder Judicial, ya que la división de poderes, atribuye únicamente a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial.
- 3) Sistema de tribunales especiales (mixto) belga o intermediario. En dicho sistema el tribunal no forma parte de ningún poder de la unión. Es autónomo.
- 4) Sistema romano. Resuelve las cuestiones administrativas en la esfera de la jurisdicción civil.

El maestro Nava Negrete Alfonso se preguntó ¿qué razones tuvo el legislador de cada país al preferir implantar un sistema y excluir a los otros?, dos argumentos surgidos de la interpretación de la división de poderes han dirigido su elección.

Primero. El Poder Judicial no puede revisar los actos realizados por el Ejecutivo, por lo que este último debe juzgar sus propios actos para no quedar sometido al otro, y así cumplir la esencia del tribunal contencioso administrativo, que es la de dirimir las controversias surgidas entre la administración pública y los gobernados.

Segundo. Al Poder Ejecutivo no le corresponde juzgar sus propios actos, pues la función jurisdiccional es propia del Poder Judicial, de lo contrario el Ejecutivo invadiría las funciones del otro Poder.

---

<sup>56</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 8ª ed. Ed. Porrúa México 1999. p 87.

## CAPÍTULO III

# EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

### 3.1 Marco legal del juicio de nulidad.

El marco de regulación legal del Juicio de Nulidad lo constituyen: la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Código Fiscal de la Federación, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando la disposición que se vaya a aplicar de éste sea compatible con el procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación, es decir, que no vaya a introducir instituciones ajenas o extrañas a él al grado de que en lugar de complementarlo llegara a desvirtuar su naturaleza. Tal sería el caso de pretender aplicar supletoriamente la caducidad de la instancia, la cual es ajena a lo contencioso administrativo federal.<sup>57</sup>

### 3.2 Procedencia e improcedencia del juicio de nulidad.

La procedencia del juicio esta íntimamente ligada a la competencia del propio tribunal por lo que, el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas, o que tratándose de esta materia ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa, o que se trate de una resolución conexas de otra ya impugnada o que ya sea cosa juzgada. También es improcedente el juicio cuando el promoverlo no tenga interés jurídico, sea extemporánea la presentación de la demanda, no exista el acto reclamado o no se haga valer agravio alguno.<sup>58</sup>

Por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora.<sup>59</sup>

Ignacio Burgoa manifiesta: "En el ámbito de la abstracción, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que esta en su concepción genérica logre su objeto, es decir, la dirección del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea. En la realidad jurídica, empero, la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que esta no consigna su objeto propio o sea, en que no obtenga la pretensión del que la ejercita y precisamente, por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión".<sup>60</sup>

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación establece la improcedencia del juicio, por las causales y contra los actos siguientes:

Artículo 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

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

<sup>57</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". 3ª ed. Ed. Limusa, México, 2001. p. 210.

<sup>58</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit., p. 210

<sup>59</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal", 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002. p. 47.

<sup>60</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". 7ª ed. Ed. Porrúa p. 446.

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

IV. Respeto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala este Código.

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

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

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que haya conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el Artículo 219 de este Código.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

X. Cuando no se hayan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

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

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

XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes fiscales especiales.

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

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

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

Además de las causas de improcedencia ya expuestas, existen otras que se desprenden del Código Fiscal de la Federación que son:

- a) La falta de firma del promovente (artículo 199);
- b) La falta o indebida acreditación de la personalidad del promovente o del actor (artículo 200);
- c) La falta de manifestación bajo protesta de decir verdad que el actor no recibió la constancia de notificación de la resolución impugnada, o cuando tal notificación se realizó por correo (artículo 209);
- d) En el caso de que la autoridad demandada no haya dictado la resolución que erróneamente le atribuyó el actor. En este caso, sólo sería improcedente el juicio respecto de esa autoridad que no reúne el carácter de demandado conforme a lo dispuesto por la fracción II, inciso a) del artículo 198;

- e) Demanda promovida por dos o más personas, cuando la impugnación no sea de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas (artículo 198);
- f) Cuando se omita señalar en la demanda el nombre, domicilio fiscal, el domicilio para recibir notificaciones del demandante, la resolución que se impugna, (artículo 208).

“La improcedencia del juicio, por ser una cuestión de orden público, no es necesario que la hagan valer las partes, pues la sala se encuentra obligada a examinarla de oficio”.<sup>61</sup>

Los casos de improcedencia darán lugar al rechazo de la demanda o al sobreseimiento parcial o total.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación determina cuales son las causales de procedencia del sobreseimiento en el juicio contenciosos administrativo, o sea, cuales son las hipótesis en las que el Tribunal estará impedido para entrar al estudio del fondo del estudio, y por tanto, para emitir una resolución que resuelva la controversia planteada, siendo ellas las siguientes:

Artículo 203. Procede el sobreseimiento:

- I. Por desistimiento del demandante.
  - II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior.
  - 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 efecto el acto impugnado.
  - 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.

### 3.3 Partes en el juicio de nulidad.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación establece quiénes podrán intervenir en el Juicio de Nulidad.

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

- I. El demandante.
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
  - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
  - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

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

<sup>61</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”, 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002. p. 77.

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

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

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

Del artículo transcrito de desprenden los siguientes comentarios:

Respecto a la **fracción I**, el demandante o actor que puede ser una persona física o una moral, es decir, el promovente, puede tener el carácter de particular o autoridad administrativa, en este último caso estamos en presencia del Juicio de Lescividad, llamado así en la práctica, puesto que no existe precepto legal que lo denomine de tal forma, el cual sólo puede interponerse en contra de resoluciones favorables de un particular y que afecten los propios intereses de la propia autoridad, siempre que dichas resoluciones sean de materias competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a la **fracción IV**, el tercero es aquél, que es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho pierde el juicio, es por eso, que es necesario que se le llame a juicio para que exponga lo que a su derecho convenga y así el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al momento de dictar su sentencia pueda depararle consecuencias jurídicas.

En otras palabras, el tercero es la parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad demandada hace de la resolución. El artículo 211 del Código Fiscal de la Federación dice:

El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.

En el escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo que se impugnen resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, en este caso se podrá promover el Juicio de Nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, designando un representante común, en caso de no hacer tal designación, el magistrado instructor la hará al admitir la demanda. En caso de que promuevan dos o mas personas, se tendrá por no interpuesta la demanda.

Las partes cuentan con el mismo término para apersonarse en el Juicio de Nulidad, es decir, cuentan con cuarenta y cinco días hábiles,

### 3.4 La demanda.

Briseño Sierra señala: "La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal.

Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias:

- a) Identifica a las partes;
- b) Precisa el acto administrativo impugnado;
- c) Narra los antecedentes de hecho;
- d) Invoca los fundamentos de derecho;
- e) Determina las pruebas conducentes;
- f) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión;
- g) Justifica la competencia del tribunal".<sup>62</sup>

La demanda es el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto.<sup>63</sup>

En sí, la demanda es un escrito, un documento procesal con el que se inicia el Juicio Contencioso Administrativo. El escrito debe cumplir ciertos requisitos legales para su admisión y trámite, mismos que señalaremos posteriormente.

La demanda en el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá presentarse ante la Sala Regional competente que corresponda al domicilio de la autoridad que emitió el acto impugnado, o enviarse por correo certificado con acuse de recibo cuando la sede de la Sala correspondiente no coincida con el domicilio del actor, dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha en que surta efectos la notificación del acto impugnado o de que el promovente tuvo conocimiento de su existencia.

En el caso, de que el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio. Por su parte las autoridades para demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación señala el término de cinco años siguientes a la fecha en que se emitió dicho acto. Plazo que se podrá prolongar cuando los efectos de la providencia sean de tracto sucesivo, es decir, cuando tales efectos se hayan prolongado en el tiempo, pero sin que se exceda de los cinco años del último efecto. En todo caso, los efectos de la sentencia de anulación, sea total o parcial, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda. Si el interesado fallece durante el plazo para iniciar el Juicio de Nulidad, dicho plazo se suspenderá hasta por un año de no haberse aceptado el cargo del representante de la sucesión.

<sup>62</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal". 2ª ed. Ed. Cardenas, México, 1975.

<sup>63</sup> Becerra Bautista, José, "El Proceso Civil en México", Ed. Porrúa, México, 1980. p. 48.

En los casos en que la autoridad judicial decreta incapacidad o declaración de ausencia, el plazo para interponer el Juicio de Nulidad se suspenderá hasta por un año.

La demanda deberá estar firmada por quien la suscribe, de lo contrario se estaría en el entendido de que no está manifestando su voluntad, por lo que sin este requisito se tendría la demanda por no presentada, salvo en los casos de que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimiría su huella digital y firmará otra persona a su ruego, así como toda promoción que se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### 3.4.1 Requisitos de la demanda.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación señala los requisitos del escrito de demanda, y son los siguientes:

La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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.

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, 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.

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.

Del artículo anterior se desprenden los siguientes comentarios:

Respecto a la **fracción I**, el nombre proporciona seguridad al proceso ya que es un atributo de la personalidad que distingue a una persona física o moral de las demás en sus relaciones jurídicas.

En cuanto al domicilio, este es necesario a fin de que se pueda notificar al promovente las actuaciones procedimentales que son:

- 1) La que admita la demanda;
- 2) La que corra traslado de la contestación de la demanda o de su ampliación según el caso;
- 3) La que mande citar a los testigos o a un tercero;

- 4) El requerimiento que la parte deba cumplirlo;
- 5) El auto de la Sala Regional que de a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior;
- 6) La resolución de sobreseimiento;
- 7) La sentencia definitiva;
- 8) En todos aquéllos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

Respecto a la **fracción II**, es con el propósito de que se identifique el objeto de la controversia.

En cuanto a la **fracción III** la obligación se consigna con el fin de determinar quién se encontrará legitimado pasivamente para que pueda comparecer al juicio a defender sus derechos, no obstante que la falta de mención de la autoridad demandada no implica que tenga que requerirse al actor para que la señale, ni la improcedencia del juicio, pues el magistrado instructor de oficio, deberá emplazar a la autoridad demandada respectiva de conformidad con lo establecido en el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación que establece:

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. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

**Quando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.**

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.  
("énfasis añadido").

La **fracción IV** constituye los hechos que son los antecedentes de la resolución impugnada, es decir, los actos y omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada. Aunque la narración de hechos es un requisito que debe contener la demanda, su omisión no trae consecuencias adversas al demandante, sin embargo, es conveniente señalarlos ya que así permitirá conocer al juzgador los antecedentes de la resolución impugnada y precisar los puntos controvertidos.<sup>64</sup>

Los hechos deben plantearse de manera precisa, se deben narrar sucinta y cronológicamente.

Los hechos que se expresarán en la demanda se considerarán ciertos, salvo que por las pruebas rendidas resulten desvirtuados.

En cuanto a las pruebas podrán ser todas aquéllas reconocidas por la ley, con excepción de la confesional de la autoridad que tenga que desahogarse a través de la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los

<sup>64</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., 7ª ed. Ed. Porrúa p. 100.

informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. (Artículo 230 del Código Fiscal de la Federación).

La ley reconoce como medios de prueba (artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles) los 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 y notas taquigráficas y, en general todos aquéllos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII. Las presunciones.

Las pruebas se ofrecen con la presentación de la demanda o en su caso con la contestación de la misma, dichas pruebas se valorarán al momento de dictar sentencia.

La **fracción VI** señala los conceptos de impugnación, así se establece la carga procesal al actor en la demanda para que demuestre la ilegalidad. El concepto de impugnación consiste en la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ella sus derechos o intereses legítimos. Dichos conceptos de impugnación representan la base de la controversia.<sup>65</sup>

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ocupa de la cuestión controvertida de acuerdo con el principio procesal de que el juez resuelve según lo alegado y probado, razón por la cual en los conceptos de impugnación debe controvertirse adecuadamente la resolución, y que de no hacerlo la sala juzgadora no puede estudiar argumentos no planteados en la demanda, ya que de hacerlo estaría juzgando oficiosamente sobre derechos que no están en tela de juicio, en perjuicio de las demandadas y con violación al principio de congruencia procesal que debe revestir la sentencia.<sup>66</sup>

El maestro Ovalle Favela, citando a la Tercer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el concepto de impugnación o agravio de la siguiente manera: Se constituye por la manifestación de los motivos de inconformidad en forma concreta sobre las cuestiones debatidas.<sup>67</sup>

En otras palabras los conceptos de impugnación son aquéllos agravios que se deben expresar en la demanda, el señalamiento preciso de la resolución o la parte de ésta que lesione algún derecho, debiendo invocar el precepto jurídico que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente en la demanda, manifestando, los razonamientos lógico-jurídicos por los que concluya que

<sup>65</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. p.100.

<sup>66</sup> Ibidem. p. 101.

<sup>67</sup> OVALLE FAVELA, José, "Derecho Procesal Civil", 8ª ed. Editorial Oxford, México, 1999, p. 5.

efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto.

**La fracción VII** señala el nombre y el domicilio del tercero interesado, se establece con el propósito de que se esté en posibilidad de emplazarlo, cuando lo haya, para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos.

Como último requisito lo que se pida, en caso de sentencia de condena será el restablecimiento del derecho subjetivo violado, así como las cantidades que sean favorables al actor o bien los actos cuyo cumplimiento debe realizar la demandada.

En la práctica se establece la obligación de señalar en el cuerpo de la demanda lo que se pide, sin que sea necesario un punto petitorio expreso para cumplir con dicho requisito.

Además de tales requisitos formales hay otros que de igual manera deberán contemplarse en la demanda.

Así, el artículo 197 Código Fiscal de la Federación establece:

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.

**En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.**

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso. (“énfasis añadido”).

El artículo 198, fracción IV, párrafo segundo y tercero establecen:

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

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

El artículo 199 del Código Fiscal de la Federación establece que la demanda deberá ser firmada por quien la formule, es a través de la firma como se exterioriza la voluntad, y la falta de ésta la convierte en un anónimo sin valor alguno.

Cabe hacer mención, que el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación establece que cuando el demandante no señale domicilio para recibir notificaciones en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, mientras que el artículo 253 del mismo código señala que el hecho de conocer el domicilio del demandante o de su representante siempre que éste se encuentre en territorio nacional, ello obliga al tribunal a notificar personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, tratándose de los siguientes casos:

- I. La que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación.
- II. La que mande citar a los testigos o a un tercero.
- III. El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.
- IV. El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.
- V. La resolución de sobreseimiento.
- VI. La sentencia definitiva.
- VII. En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

### **3.4.2 Documentos adjuntos a la demanda.**

El artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, señala que los documentos adjuntos a la demanda son:

- I. Una copia de la misma 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 el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- IV. La constancia de la notificación del acto impugnado.  
Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.
- V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.
- VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Cabe agregar que en los casos en que los documentos sean ilegibles, igualmente se requerirá al demandante por el término de cinco días.

El objeto de éste artículo consiste en que el actor demuestre la procedencia de su acción y también de sus pretensiones. Es por esto que, con exclusión de los documentos a que se refiere la fracción I, todos los demás constituyen pruebas a cargo del demandante.

### 3.5 La ampliación de la demanda.

“Procede la ampliación de la demanda cuando se alegue una negativa ficta o cuando el actor no haya conocido los motivos o fundamentos de la resolución impugnada antes de la contestación de la demanda y también cuando ya iniciado el juicio el actor tenga conocimiento de una notificación de un acto administrativo hecho anteriormente”.<sup>68</sup>

El artículo 210 del Código Fiscal de la Federación establece la posibilidad de que el demandante amplíe su demanda, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de la misma en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;
- II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;
- III. En los casos previstos por el artículo 209 Bis.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

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

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, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 209 de este Código las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Del artículo anterior se desprenden los siguientes comentarios:

- a) En el supuesto de la **fracción I**, la negativa ficta es una figura del Derecho Administrativo que constituye una de las soluciones dadas al llamado silencio administrativo, y que consiste en estimar que transcurrido el término legal, si la autoridad no ha emitido resolución expresa por escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.<sup>69</sup>

Al respecto el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece:

<sup>68</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “Principios de Derecho Tributario”, 3ª ed. Ed. Limusa, 2001, p 210.

<sup>69</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. p. 120.

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.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Por otra parte, el artículo 131 de dicho Código, en relación con el recurso administrativo de revocación establece:

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que: “Salvo que otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses, el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que, en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario”.

Lucero Espinosa, al respecto advierte:

1. La negativa ficta opera tratándose de instancia, peticiones, o del recurso administrativo de revocación;
  2. El término con el que cuentan las autoridades para resolver las instancias, peticiones o recursos es de tres meses, contados a partir de la fecha de interposición de las mismas, salvo que se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos y proporcione los elementos necesarios para resolver, supuesto en el cual el plazo comenzará a computarse a partir de la fecha desde que el requerimiento haya sido cumplido;
  3. La negativa ficta opera tanto para las autoridades fiscales como administrativas.<sup>70</sup>
- b) En el caso de la **fracción II**, opera en los casos en que la resolución impugnada derive de otra respecto de la cual el actor no tenía conocimiento, en la fecha en que presentó su demanda, y que se entera de ella a partir de que se le notifica la contestación de la autoridad. Por acto principal se entiende: “aquél que se haya producido durante la tramitación del procedimiento que dio origen a la impugnada, cuando

<sup>70</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. p. 121.

trascienda al sentido de éste y que su desconocimiento por parte del actor afecte sus defensas”.<sup>71</sup>

- c) La hipótesis de la **fracción III**, consiste en la nulidad de notificación del acto impugnado, cuando el demandante alegue que a él no le fue notificado, o que le fue hecho en forma ilegal, siempre que se trate de resoluciones impugnables en el Juicio Contencioso Administrativo. Sin embargo, no siempre que se trate de nulidad de notificaciones que prevé el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación se estará en posibilidad de la ampliación de la demanda ya que tal precepto establece dos formas de impugnar una notificación.
- d) La primera procederá cuando el demandante afirme conocer la resolución impugnada, y por tal efecto deberá señalar la fecha en que la conoció. Por tal razón, la nulidad que nos ocupara deberá hacerla valer desde el escrito inicial de demanda, en el cual también podrá impugnar el acto administrativo, y tendrá que expresar en forma conjunta las causas de nulidad, tanto de la resolución impugnada como de su notificación, y en este caso no procede la ampliación de la demanda. La segunda forma opera cuando el actor no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, por lo que en el escrito inicial de demanda así lo señalará, y además deberá indicarse a la autoridad a quien se le atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso si es procedente la ampliación de la demanda ya que al contestar la autoridad la demanda deberá acompañar constancia del acto administrativo, y de su notificación, a fin de que el promovente este en posibilidad de impugnarlos una vez que los conozca.<sup>72</sup>
- d) En el supuesto de la **fracción IV** procede la ampliación de la demanda cuando con motivo de la contestación se introdujeran cuestiones, que sin violar el primer párrafo del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, sean desconocidas por el actor al presentar la demanda. Para que proceda la ampliación de demanda se deben dar dos requisitos: el primero consiste en que la autoridad introduzca en su contestación a la demanda temas que recaen sobre hechos o circunstancias que el demandante aún ignoraba al presentar la promoción inicial del juicio. El segundo requisito consiste en que tales temas no vengán a cambiar la fundamentación de la resolución impugnada.

### 3.6 La suspensión de la ejecución del acto impugnado.

El artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación establece los requisitos para solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.

<sup>71</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. p. 121.

<sup>72</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. pp. 121 y 122.

II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.

Se presentará ante la Sala del conocimiento.

III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Contra el auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV. El magistrado instructor, dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decreta o niegue la suspensión definitiva.

V. Cuando la ejecución o inexecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.

VI. Cuando sea procedente la suspensión o inexecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

VII. Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Del artículo mencionado se harán los siguientes comentarios:

a) En el supuesto de la **fracción III** segundo párrafo, trae consigo la dilatación del contencioso administrativo ya que contra el auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno, lo que es una deficiencia pues puede dar lugar a la consumación irreparable del acto impugnado dejando el juicio sin materia. El hecho de que no se haya concedido recurso alguno contra el auto que concede o niega la suspensión dentro del artículo 208-bis, de lugar a la interposición de juicios de amparo.

b) En el caso de la **fracción V**, dice que cuando la ejecución o inexecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.

Al respecto debemos decir que el concepto interés general aún no se ha definido ni por la ley ni por la doctrina, ni por la jurisprudencia, la pregunta es ¿qué debemos entender por interés general? Dicho concepto se le ha identificado también como "interés social" o "interés público", conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición cuyo contenido solo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, prevalecientes en el momento en que se realice la valoración, dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe mencionar, que es bien dicho que el interés general debe prevalecer sobre el interés particular, ya que el interés general pertenece a toda la comunidad, a la sociedad en general. No se refiere a los individuos en particular.

Así, el juzgador debe tomar en cuenta la naturaleza de la resolución impugnada y los elementos que lleguen a aportar las partes, a fin de determinar si en el caso con el otorgamiento de la suspensión pueda verse afectado el "interés general".

Es de mencionarse, que el artículo 124 de la Ley de Amparo, establece que se considerara que se sigue perjuicio al interés social en diversos casos. (Véase artículo 124 de la Ley de Amparo).

- c) La hipótesis de la **fracción VI** dice: cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se puedan ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si se obtiene sentencia favorable en el Juicio de Nulidad.

Al respecto, Lucero Espinosa dice que: el precepto en comento, incurre en el error de considerar que la parte que la contraparte del actor puede verse afectada por daños y perjuicios cuando ello en estricto sentido jurídico, no puede acontecer, dado que las autoridades demandadas, salvo el caso de organismos descentralizados, no son personas, por lo que al carecer de personalidad no pueden ser titulares de patrimonio alguno y, por ende, no es posible que éste sea afectado. Esto es, porque las autoridades demandadas que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, carecen de personalidad jurídica, ya que en su actuación ejercen la personalidad del Estado, por lo que en rigor, el daño o perjuicio se causaría al Estado y no así a las autoridades demandadas que son solamente sus órganos.

En cuanto al tercero, se considera que por éste debemos entender aquélla persona que en el Juicio Contencioso Administrativo, tiene el carácter de tercero interesado, ya que en cuanto tiene un derecho incompatible con el actor, puede verse afectado en su patrimonio por los perjuicios que sufra de otorgarse la suspensión de la ejecución del acto impugnado.<sup>73</sup>

- d) En el supuesto de la **fracción VII** Lucero Espinosa considera que el requisito del previo depósito ante la Tesorería de la Federación resulta injusto, en tanto que quien solicita la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es precisamente porque carece de recursos económicos para hacer frente a la exigencia de la autoridad de cubrir un crédito fiscal.<sup>74</sup>

Por otro lado, la disposición contenida en el artículo 208 al establecer que debe tenerse por no presentada la demanda por omitir a la autoridad o autoridades demandadas previo requerimiento del magistrado instructor se contrapone a lo preceptuado por el diverso 212, que preceptúa que cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste.

<sup>73</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. p. 128.

<sup>74</sup> Cfr. Ibidem. p. 129.

En sí, la suspensión tiene por objeto impedir al demandante durante el tiempo que dure la tramitación del contencioso administrativo, los perjuicios que el acto impugnado pudiera traerle con motivo de su ejecución.

La fracción VII primer párrafo del artículo 208-bis, dice que se deberá garantizar el interés fiscal aunque dicho dispositivo no diga las formas de garantizar el interés fiscal, habrá que hacerlo por las formas que determina el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación. En dicho párrafo, también se establece que tratándose de persona distinta del obligado directamente al pago de contribuciones, la suspensión en forma definitiva se decretará cuando se asegure el interés fiscal, se considera que tal medida no viene a darle una solución mejor al actor, ya que respecto de la suspensión que se prevé en el Código Fiscal de la Federación, en caso de interposición del recurso de revocación o del procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación el interesado cuenta con cinco meses para otorgar la garantía correspondiente, lo que no acontece cuando se solicita la suspensión ante la Sala que esté conociendo del juicio, ya que, como se ha visto, la garantía debe efectuarse al momento de que se haga la solicitud respectiva.

Además de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carece de los medios para hacer frente a la recepción de garantías, tal como se prevé en las fracciones VI y VII del artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación.

Se debe aclarar que:

- La suspensión de la ejecución del acto impugnado sólo procede a petición de la parte, por lo que ni el magistrado instructor ni la Sala respectiva pueden decretarla de oficio.
- La solicitud respectiva puede presentarse en cualquier momento, hasta que se dicte sentencia.
- La tramitación del procedimiento será sumárisima.

En razón de la materia sobre la que versa el acto impugnado, se establecen dos tipos de suspensión:

- 1) La suspensión en materia administrativa y;
- 2) La suspensión en materia tributaria.

La suspensión en materia administrativa, excluye créditos fiscales derivados de contribuciones, por lo que engloba actos y resoluciones dictadas por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en ejercicio de la función administrativa.

Para el otorgamiento de la suspensión en esta materia deberá estarse a lo establecido en las fracciones V y VI art. 208 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, la suspensión en materia tributaria sólo comprenderá las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije la

cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, así como de las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los antes señalados.<sup>75</sup>

Para el otorgamiento de la suspensión en esta materia deberá estarse a lo estatuido en la fracción VII del artículo en comento.

### **3.7 Contestación a la demanda.**

En el juicio de nulidad es posible proponer nuevos argumentos no planteados en el recurso administrativo de revocación o de revisión correspondiente, por ser de litis abierta.

El artículo 212 del Código Fiscal de la Federación establece:

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. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

Una vez notificada la admisión de la demanda correrán dos plazos: uno para objetar la admisión de la demanda a través del recurso de reclamación el cual veremos posteriormente, y el segundo para contestarla.

“El emplazamiento a juicio constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que por lo tanto, deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal”.<sup>76</sup>

Cipriano Gómez Lara nos dice que: “La institución del emplazamiento cumple con la garantía de audiencia establecida en la propia Constitución Política básicamente en los artículos 14 y 16. El artículo 14 Constitucional, que es el más importante en este aspecto, establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Al cumplirse con las normas del emplazamiento se esta respetando la garantía de audiencia que va de la mano con la garantía a debido proceso legal, comienza con un emplazamiento correcto”.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, “Teoría y Práctica...”. 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 129.

<sup>76</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica...”. 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 131.

<sup>77</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, “Derecho Procesal Civil” p. 44.

Por otro lado, Eduardo Pallares señala que emplazamiento, “significa el acto de emplazar. Esta palabra a su vez, quiere decir dar un plazo, citar a una persona, ordenar que comparezca ante el juez o tribunal, llamar a juicio al demandado”.<sup>78</sup>

El artículo 251 del Código Fiscal de la Federación establece:

Toda resolución debe notificarse, a más tardar, el tercer día siguiente a aquel en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

Al actuario que sin causa justificada no cumpla con esta obligación se le impondrá una multa hasta de dos veces el equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario y será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.

Artículo 258. El cómputo de los plazos se sujetará a las reglas siguientes:

I. Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

II. Si están fijados en días, se computarán sólo los hábiles entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores.

III. Si están señalados en períodos o tienen una fecha determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles; no obstante, si el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

IV. Cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a aquel en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquel en que se inició. Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

Artículo 252. En las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales y por lista. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia a dichas actuaciones.

Artículo 253. Las notificaciones que deban hacerse a los particulares, se harán en los locales de las salas si las personas a quienes deba notificarse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquella en que se haya dictado la resolución. Cuando el particular no se presente se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible de los locales de los tribunales.

Cuando el particular no se presente se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que se conozca su domicilio o que éste o el de su representante se encuentre en territorio nacional, tratándose de los siguientes casos:

I. La que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación.

II. La que mande citar a los testigos o a un tercero.

III. El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.

IV. El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.

V. La resolución de sobreseimiento.

VI. La sentencia definitiva.

VII. En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

<sup>78</sup> PALLARES, Eduardo, p. 332.

La lista a que se refiere este Artículo contendrá nombre de la persona, expediente y tipo de acuerdo. En los autos se hará constar la fecha de la lista.

Para que se puedan efectuar las notificaciones por transmisión facsimilar o electrónica, se requiere que la parte que así lo solicite, señale su número de telefacsímil o dirección de correo personal electrónico. Satisfecho lo anterior, el magistrado instructor ordenará que las notificaciones personales se le practiquen por el medio que aquélla autorice de entre los señalados por este párrafo, el actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de la fecha y hora en que se realizaron, así como de la recepción de la notificación. En este caso, la notificación se considerará efectuada legalmente, aun cuando la misma hubiese sido recibida por una persona distinta al promovente o su representante legal.

En virtud de que el Código Fiscal de la Federación no contiene las reglas que deben observarse para los casos de notificación personales, deberán aplicarse los artículos 310, 311, 312, 313, 315 y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en los términos del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

Respecto del emplazamiento a las autoridades demandadas. El artículo 254 del Código Fiscal de la Federación establece:

Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán siempre por oficio o por vía telegráfica en casos urgentes.

Tratándose de las autoridades, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deberán notificar en todos los casos, únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad señalada en el Artículo 198, fracción III de este Código.

El artículo 328 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece los efectos del emplazamiento, en virtud de que el Código Fiscal de la Federación no los establece, que son:

- I. Prevenir el juicio a favor del tribunal que lo hace;
- II. Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el tribunal que lo emplazó, siendo competente al tiempo de la citación;
- III. Obligár al demandado a contestar ante el tribunal que lo emplazo salvo siempre el derecho de promover la incompetencia; y
- IV. Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial.

Efectuado el emplazamiento del juicio, el demandado puede asumir diversas actitudes respecto de la pretensión del actor.

Al respecto Briseño Sierra, señala: "De las posibles actitudes del demandado se pueden formar cuatro grupos que recuerdan el comportamiento de un combate a) se somete, b) se resiste, c) contraataca y d) se huye. Traducidas al vocabulario jurídico corresponde al allanamiento, reconocimiento y confesión a), excepciones y defensas b), contrademanda o reconvencción c), y contumacia o rebeldía d)".

Para Manuel Lucero, el allanamiento a la demanda constituye una actitud activa del demandado, puesto que reacciona y contesta haciendo saber al juzgador que se somete expresamente a la pretensión de su contraparte.<sup>79</sup>

En otras palabras, el allanamiento, es la aceptación de los hechos planteados por la demandante, pues simplemente no se desea continuar con la contienda, por lo que se emitirá de inmediato una sentencia que anule el acto impugnado, sin embargo, el allanamiento puede ser parcial, en este caso la demandada no acepta todas y cada una de las pretensiones de la actora, en este sentido, las mismas serán estudiadas una vez cerrada la instrucción, a fin de emitir la sentencia que en derecho corresponda.

“Dicha actitud del demandado se encuentra regida por los siguientes principios:

- a) Constituye un acto procesal que normalmente debe producirse al contestar la demanda, aunque conforme al Código Fiscal de la Federación podrá hacerse hasta antes del cierre de instrucción (artículo 215);
- b) Dado que constituye un acto de disposición de los derechos objeto del litigio, sólo debe ejercitarse por el titular de esos derechos, razón por la cual los representantes del demandado no podrán allanarse a la demanda, salvo que se encuentren expresamente facultados para ello;
- c) Sólo opera tratándose de derechos renunciables;
- d) Siempre deberá ser expreso, nunca será tácito;
- e) No puede ser sujeto a plazo o condición;
- f) Producido el allanamiento de la demanda, debe dictarse sentencia sin más trámite del proceso”.<sup>80</sup>

Hay que aclarar que el allanamiento no implica el reconocimiento del demandado respecto de la fundamentación de la pretensión del actor.

En el reconocimiento “el demandante acude y reacciona produciendo una contestación, pero el contenido de ella tiene por objeto poner en conocimiento del juzgador la admisión de las razones jurídicas de la pretensión del actor”.<sup>81</sup> Santiago Senties Melendo, citado por Briceño Sierra, señala: “por allanamiento entendiendo el sometimiento a la pretensión del actor; por reconocimiento había de entender la aceptación a los fundamentos o de la razón de esa pretensión”.<sup>82</sup>

Respecto a la confesión de la demanda, el demandado admite los hechos que le son imputados por el actor, pero no el derecho que éste invoca.

---

<sup>79</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op.Cit., p. 139.

<sup>80</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit p. 139.

<sup>81</sup> BRICEÑO SIERRA, Humberto. “Derecho Procesal Fiscal”. 2ª edición, México 2000. p. 345.

<sup>82</sup> Idem. p 360.

Cipriano Gómez Lara dice: "La confesión de la demanda implica, en éste supuesto, que no habrá controversia sobre los hechos, de ahí que no se necesita la prueba, y, muy probablemente la controversia será sólo sobre el derecho, o sea, sobre la interpretación jurídica que las partes atribuyen a la realización de los hechos pero estando de acuerdo sobre los mismos".<sup>83</sup>

La confesión de la demanda, en el contencioso administrativo, se encuentra establecida en el artículo 213 fracción III, en relación con el artículo 234 fracción I, ambos del Código Fiscal de la Federación.

Cabe mencionar, que la confesión no le compete únicamente al demandado, ya que también podrá hacerlo el demandante. La confesión de las partes debe hacerse de hechos que le son propios. Se llama confesión judicial la que se lleva a cabo dentro del juicio y ante el tribunal competente.

Las excepciones y defensas, es otra actitud que puede asumir el demandado al contestar la demanda, es decir, resistir a las pretensiones del actor, ya sea refutando los fundamentos en que se apoya el libelo, negando los derechos que se le imputan, o, en su caso, atacando la integración de la relación procesal. Sin embargo, ni la doctrina ni la legislación, ni la jurisprudencia, han dado un criterio unánime que establezca una diferencia sustancial.

Gómez Lara, señala: "Cuando frente a una afirmación que entraña una pretensión del actor el demandado le responde, por ejemplo <<no es verdad, no es verdad lo que estas afirmando, no es cierto que exista tu derecho o no es cierto que existan los derechos sobre los cuales pretendes tu desprender la consecuencia de tu pretensión>>, dirige su oposición hacia la existencia y hacia la fundamentación de la pretensión, y, por lo tanto, estaríamos frente a una típica defensa, una excepción por lo contrario... implicaría que el demandado esta alegando un hecho nuevo, una circunstancia nueva que ha venido a modificar la situación anterior".<sup>84</sup>

El Código Fiscal de la Federación no hace alusión a las excepciones ni a las defensas de manera expresa, sin embargo, el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación enumera los requisitos que deberá contener la contestación a la demanda.

El demandado en su contestación y en la contestación de ampliación de la demanda expresará:

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

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

III. 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.

V. Las pruebas que ofrezca.

<sup>83</sup> Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano. "Derecho Procesal Civil". 6ª ed. Ed. Oxford, México, 1997, p. 58

<sup>84</sup> Ibidem. p. 60.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

VI. (Se deroga).

Los demandados en su contestación de la demanda deberán adjuntar en términos del artículo 214 del Código Fiscal de la Federación:

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

V. (Se deroga).

VI. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este Artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Así tenemos que, las expresiones que puede hacer valer el demandado serán las referidas en los puntos I, II inciso a), y el inciso b) siempre y cuando no vayan encaminados a destruir la pretensión de fondo del demandante. Serán defensas las contenidas en los puntos II inciso b), que tengan por efecto obstaculizar la pretensión del actor, así como las señaladas en los diversos III y IV.<sup>85</sup>

La doctrina clasifica a las excepciones en dilatorias o perentorias, en cuanto a los efectos que producen.

Excepciones dilatorias: son aquéllas que tienen por objeto dilatar la tramitación del proceso, por eso sus efectos son temporales. Son de dos tipos: las de previo y especial pronunciamiento y las simples dilatorias.

Las de previo y especial pronunciamiento: son resueltas previamente al examen y decisión de la cuestión de fondo planteada y es por ello, que impiden que el proceso siga su curso. El artículo 217 del Código Fiscal de la Federación menciona los incidentes de previo y especial pronunciamiento. Más adelante se explicará cada uno.

Las simples dilatorias: no suspenden el juicio, sino que se resuelven en la sentencia definitiva. Por lo que respecta a las simples dilatorias el Código

---

<sup>85</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op.Cit., p. 142.

Fiscal de la Federación sólo contempla la de suspensión de la ejecución y la de falsedad de documentos. Delgadillo Gutiérrez los llama incidentes ordinarios.

Excepciones perentorias: "Son aquellas encaminadas a lograr se deseche la demanda, por lo tanto, destruyen o extinguen la acción. Tienen por objeto terminar con la contienda sin discutir los fundamentos y argumentos de la pretensión del demandante, es decir, sin entrar al fondo del asunto".<sup>86</sup>

Las excepciones perentorias son aquellas que el demandado puede hacer valer como causales de sobreseimiento del juicio, las que conforme al artículo 203 del Código Fiscal de la Federación se presentan:

- I. Por desistimiento del demandante.
  - II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior.
  - 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 efecto el acto impugnado.
  - 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.

Las defensas "son aquellos argumentos esgrimidos por el demandado encaminadas a destruir las consideraciones de fondo esgrimidas por el actor".<sup>87</sup>

La reconvención o contrademanda es la actitud que puede adoptar el demandado, a través de la cual no sólo se opone a la pretensión del actor, sino que asume una posición de contraataque. Tanto el actor como el demandado asumen a la vez ambas cualidades.

Ni el Código Fiscal de la Federación, ni el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como su Ley Orgánica, le faculta a dicho tribunal para conocer de la reconvención.

Cabe señalar, que no se puede aplicar la reconvención establecida en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, ya que el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación la prohíbe.

La contumacia o rebeldía del demandado, "consiste en una actitud pasiva que se traduce en la falta de contestación de la demanda, no obstante haber sido emplazado legalmente. La contumacia puede ser aplicada a cualquiera de las partes que no ejercitan en tiempo oportuno sus facultades o derechos procesales o no cumpla con los mandatos del juez."<sup>88</sup>

La contumacia puede ser total o parcial. Es total cuando el demandado, emplazado legalmente, no comparece al juicio, absteniéndose de ejercer los derechos procesales que le corresponden. Es parcial cuando deja de efectuar sólo alguna carga procesal.

---

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op.Cit. p. 141.

<sup>88</sup> Idem.

Los efectos de la contumacia están regulados en los artículos 212 y 233 del Código Fiscal de la Federación.

### **3.8 Contestación a la ampliación de la demanda.**

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, el plazo será de veinte días a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo, o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

De igual manera que en la contestación a la demanda, la contestación a la ampliación de la demanda se regirá por los mismo artículos: artículo 213 del Código Fiscal de la Federación (requisitos de la contestación), artículo 214 del Código Fiscal de la Federación (documentos adjuntos a la contestación), así como los incidentes y su procedimiento de trámite se encuentran regulados en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación al artículo 229 de dicho código.

La única limitación que tiene la autoridad es que una vez producida su contestación, que deberá estar fundada y motivada, no puede mejorar los fundamentos de derecho al contestar la ampliación de la demanda, atendiendo a la prohibición establecida en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

Así como en la contestación a la demanda, la parte demandada deberá expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento, las consideraciones que a juicio de la autoridad impiden que se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su ampliación de demanda, a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, ya sea que los afirme, los niegue, exprese que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación y las pruebas que se ofrezcan, de igual forma se hará en la contestación a la ampliación de la demanda.

### **3.9 Incidentes de previo y especial pronunciamiento.**

“Los incidentes de previo y especial pronunciamiento aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución que corresponda, por referirse a presupuestos procesales que puedan afectarle o restarle validez al proceso. Son de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una sentencia interlocutoria que sólo concierne a la cuestión que lo provocó y no guarda relación con el fondo del juicio”.<sup>89</sup> Dichos incidentes están regulados en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación.

---

<sup>89</sup> MARGAIN MANATAOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, 10ª ed. Ed. Porrúa, México, 2001.

### **3.9.1 La incompetencia en razón del territorio.**

Esta tiene lugar cuando la Sala Regional ante quien se promueve el juicio carece de facultad para conocer de él, por ser incompetente en razón del territorio, derivado del hecho de que la autoridad demandada o el particular demandado, según corresponda, no tiene su domicilio dentro de la circunscripción territorial de la sala respectiva, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a lo que en su concepto corresponderá ventilar el negocio remitiéndole los autos.

La Sala que reciba el expediente (Sala requerida) deberá decidir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si acepta, o no conocer el asunto. Si dicha Sala la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. Sino acepta hará los mismos avisos, sólo que remitirá el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dicha resolución se comunique a las partes, a las Salas y remita los autos a la que sea declarada competente.

“Es un incidente que puede ser promovido por alguna de las partes actuantes en el procedimiento contencioso, para la cual acudirá ante el Presidente del Tribunal Fiscal, exhibiendo copia certificada de la demanda y demás constancias pertinentes, para que el Pleno del Tribunal esté en posibilidades de tomar una decisión al respecto. Si los documentos no fueren suficientes, el Presidente del Tribunal pedirá información a la Sala Regional cuya competencia se controvierta, con la finalidad de aumentar las constancias que sirvan como base para determinar la competencia de dicha Sala o una diversa”.<sup>90</sup>

### **3.9.2. La acumulación de autos.**

La acumulación de autos tiene por objeto reunir en un sólo juicio dos o más asuntos en los que se controvierten cuestiones conexas, con el fin de que sean resueltas en una sola sentencia.

El artículo 219 del Código Fiscal de la Federación señala los casos en que procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución, que se dan en los siguientes casos:

- I. Por desistimiento del demandante.
  - II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior.
  - 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 efecto el acto impugnado.
  - 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.

Dicha acumulación se tramitará de oficio o a petición de parte. A petición de parte se hará ante el magistrado instructor que este conociendo del juicio en el

---

<sup>90</sup> DIAZ, Luis Raúl. pp. 62 y 63.

cual la demanda se presento primero. Dicho magistrado en el plazo de diez días, deberá formular el proyecto de resolución, que someterá a la Sala la cual dictará la que proceda, bien sea desechando el incidente o bien decretar la acumulación.

“Una vez decretada la acumulación, la sala que conozca del juicio mas reciente deberá enviar los autos a la que conozca del primer juicio, dentro de un término de seis días. En caso de que la acumulación se decrete en una misma Sala, se turnarán los autos al magistrado que conoce del más antiguo.

En el caso de que no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiere cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite, la cual subsistirá hasta que se emita la resolución definitiva en el otro negocio”.<sup>91</sup>

### **3.9.3 Nulidad de notificaciones.**

Éste incidente tiene lugar cuando las notificaciones no fueren hechas conforme a lo establecido en el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación, según el cual, las notificaciones se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo (si se conoce el domicilio de la o las partes y que se encuentren en territorio nacional), en los siguientes casos:

- I. La que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación.
- II. La que mande citar a los testigos o a un tercero.
- III. El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.
- IV. El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.
- V. La resolución de sobreseimiento.
- VI. La sentencia definitiva.
- VII. En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

Se debe de aclarar que no es procedente tal incidente, por cualquier infracción a las reglas que se establecen en el ordenamiento legal sino sólo cuando tal omisión perjudique los derechos de las partes.

La parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad de la notificación ilegalmente realizada, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas que estime pertinentes en el escrito que promueva la nulidad.<sup>92</sup>

De admitirse a trámite el incidente en cuestión, se dará vista a las partes, por el término de cinco días para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido tal plazo, el magistrado instructor formulará el proyecto correspondiente, y si la Sala decide declarar la nulidad, ordenará reponer la notificación impugnada y se anularán las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a dos veces el salario mínimo general diario vigente del área geográfica correspondiente al Distrito Federal,

<sup>91</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op.Cit., p. 145.

<sup>92</sup> Idem.

sin que exceda el 30% de su sueldo mensual. En caso de que el actuario reincida en tal ilicitud, podrá ser destituido del cargo sin responsabilidad para el Estado.

Se debe aclarar que la notificación no realizada conforme a derecho, se deberá impugnar dentro del término legal, ya que si la parte afectada al saberlo no la impugna en el plazo establecido, la misma se entenderá legal a partir de que el interesado manifiesto conocerla, de acuerdo a lo establecido en el artículo 257 del Código Fiscal de la Federación.

### **3.9.4 Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.**

Este incidente lo contempla el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación y consiste en la interrupción del juicio por causa de muerte disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, que durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

- I. Se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.
- II. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso.

Transcurrido el año sino comparece el albacea, el representante legal o el tutor para apersonarse en el juicio, el magistrado instructor ordenará la reanudación del juicio ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista a quien corresponda.

La interrupción del juicio sólo es procedente en el caso de que el actor muera, y no así tratándose de los representantes legales.

Por cuanto hace a la extinción por disolución de las personas jurídicas colectivas que sean partes en el proceso, la regla general es que tratándose de los particulares opera en todos los casos, sin embargo, por lo que respecta a las autoridades, aún cuando llegaran a extinguirse, normalmente en el acto de extinción siempre se señala una nueva autoridad ya sea una de nueva creación u otra ya existente que conocerá de los asuntos que venía conociendo la extinta, y que entra en función tan luego opere legalmente la disolución, por lo que al haber una continuidad inmediata de funciones no procederá la interrupción del proceso, salvo que no se hubiera señalado la autoridad que la sustituya legalmente.

### **3.9.5 Recusación por causa de impedimento.**

De acuerdo a lo establecido por el artículo 225 del Código Fiscal de la Federación, podrán recusarse a los magistrados o a los peritos del tribunal cuando se encuentren en alguno de los casos de impedimento previsto en el artículo 204 de tal ordenamiento.

Tales causas de impedimento son:

- I. Tienen interés personal en el negocio.
- II. Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.
- III. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- IV. Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.
- V. Han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo en su ejecución.
- VI. Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.
- VII. Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Respecto a la fracción VII, se aplicara supletoriamente el artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La recusación de los magistrados se promoverá por cualquiera de las partes interesadas, mediante escrito que se presente ante la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado impedido, hasta antes de que quede cerrada la instrucción del juicio, acompañando las pruebas respectivas. El Presidente de la Sala enviará dentro de los cinco días siguientes el escrito de recusación al Presidente del Tribunal, junto con un informe que debe de rendir el magistrado recusado para que el asunto sea sometido al conocimiento del Pleno. Si procede la recusación el magistrado será sustituido por uno de los secretarios de acuerdos que designe el Pleno (artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). De tratarse de un magistrado de Sala Superior él mismo, deberá abstenerse de conocer del asunto.

La recusación de los peritos se hará ante el magistrado instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto por el que se le designe.

Una vez recibida la promoción, el magistrado instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe, dentro de los tres días siguientes. La falta de informe presumirá cierta la causa de impedimento respectiva. De encontrarse fundada la recusación, la Sala respectiva, sustituirá al perito

### **3.10 Incidentes ordinarios.**

Existen otros dos incidentes que si bien no son de previo y especial pronunciamiento, al no encontrarse establecidos en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, son de suma importancia en la tramitación del juicio, y son el incidente de suspensión de ejecución (artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación), y el incidente de falsedad de documentos, que se contempla como hipótesis dentro del artículo 229 del citado código. Delgadillo Gutiérrez<sup>93</sup> les ha denominado a estos incidentes, incidentes ordinarios.

---

<sup>93</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit.

### **3.10.1 De suspensión a la ejecución.**

El incidente de suspensión a la ejecución lo promueven los particulares ante el magistrado instructor de la Sala del conocimiento, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión rechaza la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, debiendo acompañar al escrito el documento en que conste la solicitud de la suspensión presentando ante la ejecutora el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución o donde conste la negativa de la suspensión, si existe; las autoridades fiscales también podrán promoverlo cuando la suspensión de la ejecución del acto (demandado o reclamado) se hubiere otorgado sin ajustarse o sujetarse a la ley. Este incidente podrá promoverse hasta que se dicte sentencia o resolución firme de la Sala Regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado según se encuentre el juicio en la primera o segunda instancia.

En tanto se sustancia la suspensión, el magistrado instructor podrá decretar la suspensión temporal de la ejecución. La autoridad deberá rendir un informe al respecto en un plazo de tres días, que en caso de no rendirse o, rindiéndose no se refiere específicamente a los hechos, se tendrán estos por ciertos. La Sala del conocimiento dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida, dentro de los siguientes cinco días de que haya recibido el informe o en que haya vencido el plazo para presentarlo.

En caso de que la autoridad no de cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declara la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.<sup>94</sup>

Si el incidente es interpuesto por la autoridad se tramitará en los mismos términos.

Cabe mencionar, que mientras no se dicte la sentencia o resolución definitiva correspondiente la Sala Regional de que se trate podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

### **3.10.2 De falsedad de documentos.**

El incidente de falsedad de documentos procede cuando cualquiera de las partes sostenga la falsedad de uno de ellos, incluyendo las promociones y actuaciones en el juicio, y se podrá hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio.

En el escrito por el que se promueva el incidente, se acompañarán las pruebas correspondientes, se representarán los documentos relativos los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas

---

<sup>94</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p. 151.

pericial y testimonial las reglas relativas del principal, así como acompañar el documento que considere indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente. No haciéndose esto, se desechará el incidente, si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el magistrado instructor citará a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del Secretario de Acuerdos. Una vez promovido y admitido este incidente, se correrá traslado a la contraparte por el término de diez días, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga.

Al respecto, Lucero Espinosa argumenta que en el contencioso administrativo éste incidente es diferente al similar que contempla el Código federal de Procedimientos Civiles, ya que en este si es de previo y especial pronunciamiento, y suspende la tramitación del proceso, en tanto el órgano judicial del orden penal resuelve sobre la autenticidad del documento correspondiente, en cambio, el previsto en el Código Fiscal de la Federación no paraliza el curso normal del juicio, en tanto que la Sala respectiva es la que resolverá sobre la autenticidad del documento pero sólo para efectos de dicho juicio.<sup>95</sup>

### **3.11 Pruebas.**

Para algunos procesalistas el significado de prueba proviene del adverbio *probe*, que significa honradamente y por ello se dice que con honradez el que prueba lo que pretende, sin embargo para otros deriva de la palabra *probandum*, que significa recomendar, proveer, experimentar, patentizar, hacer fe.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en el contencioso administrativo substanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesión de las autoridades en las que se tenga que absolver posiciones, así como la petición de informes, a menos que estos consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

En el Juicio Contencioso Administrativo, ¿a quién corresponde la carga de la prueba? Así tenemos que, el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo por disposición expresa del artículo 197 primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado de sus excepciones, que es el principio general que rige la teoría del proceso. Esto implica que es al demandante en quien recae principalmente el acto de probar. El demandado sólo estará obligado a probar en el caso de que haga valer excepciones contra los argumentos de impugnación del actor, lo que implica que, si el demandado solamente niega, no está obligado a probar. En tal sentido, el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece los casos de excepción en que aunque la parte niegue estará obligada a probar, siendo ellos:

---

<sup>95</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p. 152.

1. Cuando la negativa implique la afirmación de un hecho;
2. Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el demandado;
3. Cuando se desconozca la capacidad.

Se concluye que, la regla general será que está obligado a probar la parte que afirma. El efecto de negar lisa y llanamente, sin que en dicha negativa estén presentes los casos de excepción antes mencionados, es el de revertir la carga de la prueba a la contraparte.

Por otra parte, establece el artículo 230 en su último párrafo del Código Fiscal de la Federación que:

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.

Lo que corresponde al artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cabe mencionar, que la prueba para mejor proveer es facultad discrecional del magistrado instructor realizarla con el fin de allegarse mayor cantidad de elementos que le permitan tener una mejor apreciación de los hechos con el fin de emitir una sentencia más justa, y no así de las partes independientemente de que una de ellas la haya ofrecido ya que es decisión del magistrado instructor servirse de ella. Dicha prueba deberá ordenarse por el magistrado instructor con el fin de apreciar mejor los hechos, pero sin que implique suplir la deficiencia de la queja.

Es criterio del magistrado instructor llevar a cabo dicha prueba, sin que ello implique violación al procedimiento, según el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

Cabe señalar que, en caso de que las partes la promuevan en sus escritos la deberán fundamentar conforme al artículo 230 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, y no del artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles, según tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Judicial.

Respecto de las pruebas supervenientes el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación señala:

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

La prueba superveniente puede incluso consistir en la revocación de los actos administrativos que dieron origen al acto impugnado en nulidad por la propia autoridad demandada, lo que dará lugar a declarar la nulidad de la resolución.

Al presentarse la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se vale hacer nuevos argumentos y agravios, y exhibir las

pruebas que apoyen dichos argumentos propuestos, ya que es en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa donde se inicia la litis materia de la controversia.

Respecto al valor probatorio de las pruebas que se ofrecieron dentro del Juicio de Nulidad habrá de ser otorgado por la Sala Regional del conocimiento de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, que establece que hará prueba plena:

I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

II. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

Del último párrafo de dicho artículo se deduce que el sistema de valoración de las pruebas dentro del procedimiento contencioso administrativo es mixto.

El Código Fiscal de la Federación no establece cuál es el objeto de la prueba, pero el artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece: "Sólo los hechos están sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho".

En cuanto al ofrecimiento de pruebas en contencioso administrativo no existe división de fases, ya que el actor al formular su demanda como requisito de la misma, deberá ofrecer en ella sus pruebas, y el demandado deberá hacer lo propio al formular su contestación, su excepción son las pruebas supervenientes.

Por último, es conveniente anotar que el requerimiento para exhibir una prueba ofrecida que no se exhibió anexa a la demanda de nulidad del promovente, el apercibimiento de tenerla por no ofrecida sino se presenta en el término de cinco días y el acuerdo que la tenga por no ofrecida, deben impugnarse mediante Juicio de Amparo Directo, en el caso del particular. Según tesis del Tribunal Colegiado de Circuito.

"El ofrecimiento de pruebas documentales no representa problema alguno, ya que cuando estas obran en poder de las partes deberán exhibirse con la demanda o con la contestación según corresponda. En caso de no tenerlas las partes o cuando no hubieran podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, porque la ley les permita obtener copia certificada de ellos, deberán señalar el archivo o lugar en

que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, siempre y cuando la solicitud respectiva se hubiere presentado por lo menos con cinco días hábiles antes de la interposición de la demanda.

Por cuanto hace a la prueba pericial, o testimonial también deberán ofrecerse en la demanda o en la contestación, y además en dicho escrito deberán precisarse los hechos sobre los que deben versar y señalarán los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos. Asimismo deberán presentar el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ser firmado por el actor y en el caso de la prueba testimonial, cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se deberá acompañar el interrogatorio respectivo, el cual también ira firmado por el demandante”.<sup>96</sup>

El artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles reconoce como medios de prueba los siguientes:

1. La confesión;
2. Los documentos públicos;
3. Los documentos privados;
4. La pericial;
5. La testimonial;
6. El reconocimiento o inspección judicial;
7. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general todos aquéllos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
8. Las presunciones.

“Los medios de prueba son las fuentes de donde el juez deriva las razones que producen mediata o inmediatamente su convicción sobre la existencia o inexistencia de los hechos o actos que constituyen el objeto de la prueba”.<sup>97</sup>

### **3.12 Alegatos y cierre de instrucción.**

Alegato para Rafael de Pina Vara es el razonamiento o serie de ellos con que los abogados de las partes (o las personas que puedan estar autorizadas al efecto) pretenden convencer al juez o tribunal de la justicia de la pretensión o pretensiones sobre las que están llamadas a decidir. Los alegatos pueden ser verbales o escritos.<sup>98</sup>

El maestro Margain Manautou advierte que los alegatos sirven para destacar lo expuesto en el escrito de demanda, rebatir lo que la autoridad demandada contesta exponiendo las irregularidades o excesos de la misma al pretender mejorar el acto impugnado, así como para invocar precedentes jurisdiccionales o jurisprudencia recién establecida sea por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o por los Tribunales Judiciales Federales; el contenido de ellos no puede formar parte de la *litis* como tampoco

<sup>96</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op.Cit., p. 171.

<sup>97</sup> DE PINA VARA, Rafael. “Diccionario de Derecho”. 32ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003.

<sup>98</sup> Idem.

la parte actora puede aprovecharlos para mejorar su defensa introduciendo argumentos no expuestos en la demanda.<sup>99</sup>

El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación establece que:

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 en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

Esto implica que el juicio se sustancia hasta antes de los alegatos, y una vez presentados estos, se cierra la instrucción.

“El cierre de instrucción que menciona el último párrafo del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, tiene la naturaleza procesal de la figura de la citación para sentencia en el ámbito civil, que señala el fin de la actividad procesal de las partes. El único caso de excepción que permite la actuación de las partes, una vez cerrada la instrucción, es la situación extraordinaria de que se presente un nuevo hecho en la calidad de superveniente, lo que permitiría la ampliación de la actividad procesal. Esta situación será posible sólo hasta en tanto no se haya emitido sentencia (artículo 230, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación)”.<sup>100</sup>

Se debe aclarar que el artículo 237, segundo párrafo, in fine, del Código Fiscal de la Federación determina la obligación, al momento de emitir la sentencia de no cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, es decir, de no cambiar la litis planteada y determinada por las partes. Si se aceptare la propuesta de introducir en los alegatos nuevos hechos no planteados en la demanda, en la contestación, o en la ampliación de ambas, se tendría que dar vista de ellos a la contraparte, con el fin de conservar el equilibrio procesal, que tendría que contestar lo que a su derecho convenga, retrasando de manera inconveniente el Juicio de Nulidad y el momento procesal de emitir sentencia.

En otras palabras, los alegatos son los argumentos que demuestran el porqué el derecho es favorable a la parte que los expone pero sin variar la *litis* propuesta en el escrito de demanda y de contestación, son de importancia, ya que deberán ser considerados al dictar sentencia establecido así por el Código Fiscal de la Federación.

### **3.13 Recursos procesales en el juicio de nulidad.**

“Los medios impugnativos son instancias a favor de los contendientes para impugnar las resoluciones de los tribunales cuando estas no se encuentran apegadas a derecho”.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit.

<sup>100</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, C. Alberto. “Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa”, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004. p.543.

<sup>101</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op Cit., p. 265.

Los medios de impugnación son las facultades conferidas a las partes y poder del Ministerio Público en su caso, que les permiten combatir las resoluciones de los jueces cuando entienden que no se ajustan a derecho.<sup>102</sup>

El Código Fiscal de la Federación prevé medios impugnativos que pueden promover las partes, en contra de resoluciones jurisdiccionales dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del proceso contencioso administrativo, debido a que la actividad jurisdiccional al ser ejercida por seres humanos, se encuentra sujeta a la imperfección, es por ello que se establecen medios impugnativos o de defensa con el objeto de que los actos emitidos por el órgano jurisdiccional sean revisados incluyendo la sentencia definitiva, a fin de que de no haberse emitido conforme a derecho sean revocados o modificados, o en su caso, de no comprobarse su ilegalidad, se confirmen.<sup>103</sup>

### **3.13.1 Recurso de reclamación.**

El recurso de reclamación es el medio de impugnación autorizado contra los acuerdos de trámite dictados por la Suprema Corte de Justicia o por el Presidente de cualquiera de las Salas en materia de amparo conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 103 de la Ley de Amparo).<sup>104</sup>

El recurso de reclamación, es el medio de defensa que tienen las partes dentro del Juicio de Nulidad que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto o propósito fundamental de modificar, revocar o dejar sin efectos los acuerdos que emita el magistrado instructor.

Conforme a lo establecido por el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que:

1. Admitan la demanda;
2. Desechen la demanda;
3. Tengan por no presentada la demanda;
4. Tengan por no presentada la contestación de la demanda;
5. Desechen la ampliación de la demanda;
6. Tengan por no presentada la ampliación de la demanda;
7. Desechen la contestación a la ampliación de la demanda;
8. Admitan alguna prueba;
9. Tengan por no admitida alguna prueba;
10. Decreten el sobreseimiento del juicio;
11. Nieguen el sobreseimiento del juicio;
12. Admitan la intervención del tercero interesado;
13. Nieguen la intervención del tercero interesado.

<sup>102</sup> DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario Jurídico". 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003.

<sup>103</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p. 265.

<sup>104</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit.

Una vez interpuesto el recurso de reclamación que puede ser presentado ante dicho tribunal en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo, el magistrado instructor correrá traslado del mismo a la contraparte, para que en el término de quince días manifieste lo que a su derecho convenga.

Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio, por desistimiento del actor, no será necesario dar vista a la contraparte (artículo 244 del Código Fiscal de la Federación).

Una vez vencido el plazo otorgado a la contraparte, el magistrado instructor, sin más trámites, dará cuenta a la Sala del recurso a fin de que emita la resolución correspondiente, en el término de cinco días.

Son competentes para resolver el recurso de reclamación: las Salas Regionales, las Secciones de la Sala Superior (artículo 20, fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal en comento), y el Pleno de la Sala Superior de dicho tribunal (artículo 16, fracción VI de dicha Ley Orgánica).

Cabe mencionar, que el magistrado instructor carece de facultades para calificar la procedencia del recurso de reclamación, conforme al artículo 36, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Artículo 36. Los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

...  
...  
...  
...  
...

VI. Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.

De lo anterior, se observa que dicho artículo sólo otorga facultades al magistrado instructor para tramitar, entre otros actos procesales los recursos que les competen, de lo cual se desprende que estos carecen de facultades para desechar el recurso de reclamación. Ha sido sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Época Octava, tomo IX-Mayo, página 509.

### **3.13.2 Recurso de revisión fiscal.**

El recurso de revisión es un medio impugnativo de carácter unilateral, ya que es de uso exclusivo de las autoridades porque sólo ellas pueden interponerlo, por conducto de la unidad jurídica encargada de su defensa, sean parte actora o parte demandada.

El artículo 248 del Código Fiscal de la Federación establece que el recurso de revisión es procedente en contra de los siguientes actos jurisdiccionales:

1. Resoluciones de la Sala que decreten el sobreseimiento;
2. Resoluciones de la Sala que nieguen el sobreseimiento, y

### 3. Sentencias definitivas.

El recurso de revisión se interpondrá por escrito ante la Sala Regional del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto impugnado, para su sustanciación por el Tribunal Colegiado de Circuito de la región.

El recurso de revisión solo procederá en los siguientes supuestos:

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

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

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

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

a).- Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b).- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c).- Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d).- Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e).- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f).- Las que afecten el interés Fiscal y Administrativa.

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

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

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

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

Para la procedencia del recurso de revisión, la autoridad deberá de probar que hubo violaciones durante el procedimiento, (violaciones *in procedendo*) o que la sentencia contiene en sí misma violaciones legales (violaciones *in iudicando*).

El conflicto versa en que el artículo en comento no establece regla alguna para determinar la acepción que deba darse a los términos de importancia y de trascendencia, además de que la ley exige la concurrencia de ambos requisitos, que la autoridad deberá razonar.

Así la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que por importancia debe entenderse que el asunto se trata de un caso notoriamente excepcional y la trascendencia implica que la resolución que se dicte se reflejará con consecuencias de índole grave o muy importante.

“En el caso de que una sentencia sea impugnada por la autoridad por medio del recurso de revisión y, por otra parte, por el particular a través del Juicio de Amparo, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca, de dicho amparo, para evitar sentencias contradictorias y para mantener la continencia de la causa, también conocerá del recurso de revisión, el cual lo resolverá en la sesión en que decida el Juicio de Garantías”.<sup>105</sup>

Según Margain Manautou,<sup>106</sup> la importancia y trascendencia puede considerarse que se cumple, entre otros, por los siguientes supuestos:

Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para calificar la importancia y trascendencia, con fundamento en el artículo 90 de la Ley de Amparo, que otorga competencia a dichos tribunales para calificar la procedencia de dicha instancia.

### **3.14 Instancias en el juicio de nulidad**

#### **3.14.1 Queja.**

La queja aunque no está señalada como recurso, es un procedimiento especial de impugnación, relacionada con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se prevé en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, el cual señala la hipótesis en que procede la queja por incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria, dicha figura sólo se podrá interponer ante la Sala del tribunal que dictó la sentencia por:

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 previsto 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 artículo 239, fracción IV, primer párrafo, señala que la sentencia deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia haya quedado firme, de lo contrario la parte actora en juicio podrá interponer queja en contra de dicho incumplimiento.

---

<sup>105</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p. 272.

<sup>106</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Cit. por Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., pp. 272 y 273.

La queja no es un recurso que intente modificar la sentencia, sino que se trata de una instancia que se promueve para hacer que se cumpla con el derecho adquirido en el Juicio de Nulidad.

Ahora bien, en cuanto a esta figura no abundaremos más, ya que su estudio se hará en el capítulo correspondiente de éste trabajo.

### **3.14.2 Aclaración de sentencia.**

La aclaración de sentencia es la facultad conferida a las partes para pedirla y potestad del juez ejercida para aclarar algún concepto o suplir cualquier omisión de la sentencia con referencia a algún punto discutido en el litigio. La aclaración de sentencia, aunque existan opiniones en contrario no es un verdadero y propio recurso, pues evidentemente, en este caso no se trata de impugnarla, sino de conseguir su aclaración.<sup>107</sup>

En ocasiones se emiten sentencias que no son claras o bien las conclusiones que se consignan en éstas, por lo que se está en presencia de una sentencia contradictoria, ambigua u oscura.

La aclaración de sentencia no se constituye en un recurso sino en una instancia, ya que la finalidad de esta figura no es cambiar el sentido de la sentencia, pues únicamente se pretende que la misma sea clara y precisa para que pueda ser comprendida por las partes en el juicio y no se provoquen confusiones al momento de su lectura.

Así tenemos, que la aclaración de sentencia es el medio que establece el Código Fiscal de la Federación para darle certidumbre a las partes en el juicio, la cual está prevista en el artículo 239-C del código en comento.

“La figura de la aclaración de sentencia no estaba contemplada expresamente en el Código Fiscal de la Federación y fue introducida como consecuencia de las reformas para el año fiscal de 1996. Anteriormente, la figura de la aclaración, podía ser utilizada, pero por aplicación supletoria del artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles. La introducción de tal figura dentro del procedimiento contencioso administrativo tal como lo determina el Código Fiscal de la Federación, fue en beneficio del particular, ya que si bien éste anteriormente podía hacer uso de tal figura procedimental, el término concedido por el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, era de tan sólo tres días, término muy breve. Con la introducción de esta figura, el artículo 239-C, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, contempla un término de diez días para presentar estas instancia ante la Sala emisora, de la resolución, lo que amplía el término”.<sup>108</sup>

En cuanto a su trámite la aclaración de sentencia puede ser promovida, por una sola vez por la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura la sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

<sup>107</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit.

<sup>108</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, C. Alberto. Ob. Cit., pp. 610 y 611.

Esta instancia se promoverá por escrito ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, en dicho escrito deberá indicarse expresamente qué parte de ésta es sobre la que se solicita aclaración.

Recibido el escrito de aclaración, la sala respectiva deberá resolverla dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción, sin variar la sustancia de la sentencia. La resolución que recae a dicha aclaración no admite recurso alguno, por sí sola, ya que se presumirá que es parte integrante de la sentencia. La interposición de la aclaración de sentencia, interrumpe el término de la impugnación de ésta, que legalmente proceda a través de los medios de defensa correspondientes, como puede ser el amparo o la revisión fiscal.

### **3.14.3 Excitativa de justicia.**

La excitativa de justicia es un procedimiento especial de ejecución. No se trata de un recurso que pretenda modificar algo, sino que se refiere a una instancia cuya finalidad es hacer que se cumpla con un derecho.

“La excitativa de justicia procede por la inactividad del magistrado instructor o de la Sala, por no formular dentro del término de ley, su proyecto de sentencia, o por no emitirla respectivamente”.<sup>109</sup>

Una vez substanciado el Juicio de Nulidad y cerrada la instrucción en el mismo, el magistrado instructor cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días conforme al artículo 246, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación para formular el proyecto de sentencia correspondiente, el cual deberá presentarlo a los demás integrantes de la Sala para su aprobación, los cuales cuentan con un plazo de quince días para ello.

Transcurrido en su totalidad dichos términos, esto es, sesenta días, las partes se encontrarán en aptitud de promover una excitativa de justicia, cuyo efecto únicamente es de agilizar la emisión de la sentencia, pero sin que tenga mayor relevancia en cuanto a la legalidad de esta última.

Los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación regulan dicha figura. En cuanto a su trámite, dicha figura, se interpone ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien tiene la facultad de tramitar y formular los proyectos de resolución respecto de las excitativas de justicia que se promuevan, siendo competente el Pleno de la Sala Superior para conocer de dichas excitativas y resolverlas (artículos 16, fracción VII y 26 fracción XI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

“Una vez recibido el escrito promoviendo excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal solicitará un informe al magistrado responsable para que manifieste lo que corresponda a manera de justificación, dentro del plazo de cinco días. Una vez concluido este plazo, el Presidente formulará el proyecto de resolución que

---

<sup>109</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p. 280.

lo pondrá a consideración del Pleno, y determinando este que la excitativa promovida es fundada, se otorgarán quince días al magistrado responsable para que se elabore el proyecto respectivo. En el caso de que no se elabore dicho proyecto dentro del término otorgado, el magistrado será sustituido designándose a uno de los Secretarios para que lo elabore. Aunque la ley no determina expresamente a cuál de los Secretarios se refiere si al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios adjuntos, a los Secretarios de la Sala Superior, o a los Secretarios de la Sala Regional correspondiente, en lógica debe entenderse que se refiere a éstos últimos, es decir a los Secretarios adscritos a la propia Sala del conocimiento.

Para el caso de que la excitativa de justicia se promueva porque no se ha emitido la sentencia dentro de los sesenta días siguientes a cuando se tenga por cerrada la instrucción, pese a haberse elaborado ya el proyecto respectivo, el Presidente del Tribunal solicitará el informe correspondiente de la Sala Regional o de la Sección de la Sala Superior, según sea el caso. El plazo para rendir este informe por falta de emisión de la sentencia en tiempo es de tres días, el cual es menor al anterior de cinco días. Si se considera fundada la excitativa de justicia, entonces se otorgará un plazo de diez días para emitir la sentencia correspondiente (que es también menor al anterior, que es de quince días). Si la sentencia no se emite dentro del plazo otorgado, entonces se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de Sección. El problema aquí está en el verbo "podrá", que indica posibilidad, no deber u obligación. Es decir, la utilización del verbo podrá "indica que se trata de una facultad discrecional que puede ser o no ejercida en detrimento de la seguridad jurídica y de la certeza que al respecto debe tener el particular sobre los términos procesales que deben ser cumplidos con el fin de una rápida y expedita administración de justicia".<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, C. Alberto. "Los Medios de Impugnación en Materia administrativa". 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 2004. pp. 620 y 621.

CAPÍTULO IV  
LA SENTENCIA

#### 4.1 Definición de sentencia.

“La palabra <<sentencia>> tiene su origen en el vocablo latino “sententia” que significa decisión del juez o del árbitro, en su acepción forense.

En efecto la sentencia en el derecho romano constituía la fase culminante del proceso que se realizaba delante del juez. La misión del juez estriba en examinar el asunto, comprobar los hechos relacionados con él y en hacer una sentencia en la que aplicaba los principios de derecho puestos en juego”.<sup>111</sup>

“La sentencia es también una conclusión derivada, del juicio lógico que implica, y que se produce en la segunda etapa del proceso, o sea, en la llamada del juicio. Esto en razón de que la sentencia contiene la estructura de un juicio lógico a la manera aristotélica: la premisa mayor es la norma general aplicable al caso concreto; la premisa menor es el caso concreto; y la conclusión es el sentido de la sentencia, o sea, lo que la sentencia decide y lo que la sentencia ordena.”<sup>112</sup>

Eduardo J. Couturé<sup>113</sup> le da a la sentencia el triple carácter de hecho jurídico, de acto jurídico y de documento. Para él es un hecho en cuanto constituye en sí misma un suceso, un acontecer humano que produce un nuevo objeto jurídico no existente antes de su aparición.

“Es un acto jurídico porque el hecho está impulsado por la voluntad y se halla dotado de determinados efectos jurídicos; estos se proyectan mas veces sobre el proceso en que se dicta y otras sobre el derecho que en él se dilucida”. “Es un documento porque registra y representa una voluntad jurídica”.

Fix Zamudio considera que la sentencia “es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación del proceso”.<sup>114</sup>

José Becerra Bautista<sup>115</sup> se refiere a la sentencia en general, y a la sentencia de primera instancia:

“Si pensamos en el término sentencia en general, sabemos que es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculatoria, una controversia entre partes”.

Pero cuando se trata de la sentencia de primera instancia, debemos agregar otros elementos para distinguirla, derivados de nuestra legislación.

“Para nosotros la sentencia definitiva de primera instancia es la resolución formal vinculatoria para las partes, que pronuncia un tribunal de primer grado,

---

<sup>111</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. “Derecho Procesal Civil”, 9ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003. p. 439.

<sup>112</sup> GOMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”, 6ª ed. Ed. Oxford, México, 1997, p. 184.

<sup>113</sup> COUTURÉ J. Eduardo. Cit. por Arellano García Carlos, “Derecho Procesal Civil” 9ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003. p. 441.

<sup>114</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Cit. por Ovalle Favela, Op. Cit. p. 186.

<sup>115</sup> BECERRA BAUTISTA, José. Citado por Arellano García Carlos, Op. Cit. p. 443.

al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos”.

Para el Dr. Carlos Arellano García<sup>116</sup> la sentencia definitiva de primera instancia es el acto jurídico del órgano jurisdiccional en el que se resuelve la controversia principal y las cuestiones incidentales que se han reservado para ese momento, con apego al derecho vigente.

Nuestro Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 220, expresa que “las resoluciones judiciales sentencias cuando deciden el fondo del negocio”.<sup>117</sup>

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa define la sentencia para los efectos del artículo 11, “como aquélla resolución definitiva que no admite recurso administrativo en contra, o cuando la interposición de este sea optativa”.

De esta manera, la sentencia es el acto que emite el órgano jurisdiccional que ha de resolver las pretensiones hechas por las partes, ya principales, ya incidentales, y que definen una cuestión planteada, puesto que el juez elimina la incertidumbre de una relación concreta de derecho, y determina su situación jurídica.

#### **4.2 Naturaleza jurídica de la sentencia.**

Acerca de la naturaleza jurídica de la sentencia se puede decir lo siguiente:

- La sentencia es un acto del órgano jurisdiccional.- Esta nace como un acto del Estado, o sea el juzgador en el ejercicio de la función jurisdiccional encargado de la administración de justicia.
- La sentencia es un acto de inteligencia del juez.- El juzgador al producir o emitir su fallo, lo hace mediante un juicio lógico, el cual se convierte en un elemento esencial de la sentencia; sin embargo dicha operación no añade o incorpora su voluntad, sino que es la voluntad de la ley traducida en forma concreta por obra del juez. Lo que realmente existe es la inteligencia del juez traducida en la interpretación de la norma y la emisión del producto de tal juicio lógico por medio de la sentencia.
- La presencia de un juicio lógico-jurídico contenido en la sentencia.- Cuando se emite la sentencia, ésta debe decidir sobre una relación concreta, jurídica, controvertida o incierta, mediante varios razonamientos en los cuales se dilucidan los hechos y el derecho invocado, eliminando la incertidumbre sobre una relación concreta de derecho.
- La sentencia tiene una eficacia imperativa y obligatoria.- Es un mandamiento que proviene no de la ley, sino del órgano jurisdiccional, y

<sup>116</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. “Derecho Procesal Civil” 9ª ed. Ed. Porrúa, México 2003, p. 443.

<sup>117</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles.

mediante ella se impone a la parte vencida someterse a un comportamiento determinado conforme a la declaración del derecho dictada por el juez.

#### 4.3 Clasificación de las sentencias.

Existen diversos criterios para clasificar a las sentencias.

##### 1. Por su finalidad.

a) Sentencias declarativas.- Se limita a reconocer una elación o situación jurídica existente. "Tiene por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho".<sup>118</sup>

Ejemplos:

- La sentencia absolutoria, la cual se limita a absolver al demandado a las prestaciones reclamadas por el actor.
- Las sentencias que reconocen la adquisición de la propiedad por la prescripción.

c) Sentencias constitutivas.- Son aquéllas que crean, modifican o extinguen un estado jurídico, es decir que crean situaciones jurídicas nuevas.

Ejemplos:

- Las que decretan un divorcio.
- Las que rescinden un contrato determinado.
- Las que declaran extinguida la sociedad conyugal.

c) Sentencias de condena.- Son aquéllas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes: un dar, un hacer, no hacer.

Ejemplos:

- La sentencia que condena al pago de una cantidad en dinero determinada.
- La sentencia que conmina al demandado a la entrega de un bien reivindicado a su propietario.
- La sentencia que ordena al demandado la desocupación del local arrendado, etc.

Sin embargo dicha clasificación de sentencia no excluye la posibilidad de que una sola sentencia concreta puede ser considerada dentro de más de una clase. Por ejemplo:

La sentencia que decretase la rescisión de un contrato de compraventa y ordenara la devolución del precio pagado y de la cosa vendida, sería al mismo tiempo constitutiva (por extinguir una relación jurídica) y de condena (por imponer prestaciones a las partes). Pero sería también declarativa al reconocer implícitamente la existencia y validez del contrato de compraventa.

---

<sup>118</sup> COUTURÉ.- Cit. por Ovalle Favela, José, Op. Cit. p. 201.

2. Por su resultado o atendiendo al éxito o fracaso de la pretensión inicial (actor).
  - a) Sentencia estimatoria.- Se da cuando el juzgador estime fundada la pretensión de dicha parte.
  - b) Sentencia desestimatoria.- En caso de que el juzgador estime infundada la pretensión del actor.
3. Por su función en el proceso.
  - a) Sentencias interlocutorias.- Son aquéllas que resuelven una cuestión parcial o incidental, dentro de un proceso.
  - b) Sentencias definitivas.- Son las que deciden sobre el conflicto de fondo sometido a proceso y ponen término a este.

Se advierte que las definitivas son en rigor sentencias; las interlocutorias, por no referirse a la controversia principal sino a un incidente, deberían considerarse como autos. Sin embargo, el artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal las llama sentencias interlocutorias y las somete, por lo tanto, a las reglas sobre la sentencia.

4. Por su impugnabilidad.

- a) Sentencia definitiva.- Es aquélla que si bien ha sido dictada para resolver el conflicto sometido al proceso y poner fin a este, todavía es susceptible de ser impugnada mediante algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia definitiva.

El artículo 46 de la Ley de Amparo establece:

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

Como se observa la sentencia en el ámbito doctrinal, si es susceptible de ser impugnada sin que por ello deje de ser una sentencia definitiva.

Sin embargo, el artículo 107 de la Constitución General exige para que tal sentencia pueda ser impugnada mediante juicio de amparo directo: el llamado principio de definitividad, el cual consiste en la exigencia de que para que un

acto de autoridad pueda ser reclamado en el juicio de amparo, el afectado por él debe agotar previamente todos los medios ordinarios de impugnación (requisito de procedencia del juicio de amparo). Esto no incide sobre el carácter definitivo de la sentencia en la doctrina procesal civil.

Por lo anterior se concluye que la sentencia es definitiva cuando resuelve los puntos controvertidos de fondo.

- b) Sentencia firme.- Es aquella que ya no puede ser impugnada por ningún medio; es aquella que posee la autoridad de la cosa juzgada.

Normalmente estas sentencias las dictan órganos jurisdiccionales de superior jerarquía, de segundo grado o ulterior grado.

- 5. Por la naturaleza de la decisión.- Este tipo de sentencia parte de la consideración de la naturaleza de la cuestión, de la índole del problema, de la controversia que se resuelve en la sentencia.

- a) Sentencia de fondo o material.- Las que resuelven la cuestión planteada.

- b) Sentencia puramente formal o procesal.- También llamadas de rito.

- 6. En razón del tribunal que dicta las sentencias.

- a) Sentencia de primera instancia.

- b) Sentencia de segunda instancia o ulterior instancia.

“Al lado de la sentencia, que es la resolución judicial principal, existen otras clases de resolución. Es claro que el juzgador no solo emite una resolución cuando decide el fondo de la controversia, sino también cuando admite una demanda y ordena el emplazamiento del demandado; cuando tiene por contestada la demanda; cuando ordena un embargo provisional; cuando admite o deshecha pruebas, etc.”<sup>119</sup>

Al respecto, el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles hace una clasificación tripartita de las resoluciones judiciales. “Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio; y sentencias cuando decidan el fondo del negocio”.<sup>120</sup>

#### **4.4 Requisitos de la sentencia.**

De Pina y Castillo Larrañaga distinguen dos clases de requisitos en las sentencias: los requisitos externos o formales y los requisitos internos o sustanciales.<sup>121</sup>

<sup>119</sup> OVALLE FAVELA, José. “Derecho Procesal Civil” 8ª ed. Ed. Oxford, México, 1999. p. 187.

<sup>120</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>121</sup> DE PINA Y CASTILLO LARRAÑAGA. Cit. por Ovalle Favela, José, Op. Cit., p. 203.

#### 4.4.1 Requisitos formales.

Los requisitos externos o formales son las exigencias que establecen las leyes sobre la forma que debe revestir la sentencia. Se refieren a la sentencia como documento.

Se habla de la estructura de la sentencia en cuanto a forma de redacción y los elementos que ésta deba contener, por ejemplo, estar redactada.

Así tenemos que el artículo 86 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señala:

Las sentencias deben tener el lugar, fecha y juez o tribunal que las pronuncie; los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litiguen y el objeto del pleito.

Dichos requisitos son los datos de identificación del proceso en el cual se pronuncia la sentencia.

El artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal exige que el juzgador “apoye sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios jurídicos, de acuerdo con el artículo 14 Constitucional”. Este artículo se refiere tanto a la exigencia de que la sentencia contenga puntos resolutivos, así como al requisito de que en ella se expresen los fundamentos de derecho.

Por otra parte, el artículo 80 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece:

Todas las resoluciones de primera y segunda instancia serán autorizadas por jueces, secretarios y magistrados con firma entera.

Por lo tanto el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal exige como requisitos formales de la sentencia:

- La expresión de los datos de identificación del proceso;
- Los fundamentos de derecho;
- Los puntos resolutivos;
- Firma del juez o de los magistrados y del respectivo secretario de acuerdos;
- Expresar los hechos en que se funde la resolución, es decir, motivar los actos de autoridad (artículo 14 y 16 Constitucionales).

El maestro Cipriano Gómez Lara<sup>122</sup> manifiesta que la estructura de toda sentencia presenta cuatro grandes partes: I. El preámbulo; II. Los resultandos; III. Los considerandos; IV. Los puntos resolutivos.

- I. **PREÁMBULO.** El preámbulo debe contener el señalamiento del lugar y la fecha del tribunal que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dictando la sentencia.

---

<sup>122</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. "Derecho Procesal Civil", 6ª ed. Ed. Oxford. p 185.

- II. **RESULTANDOS.** Los resultandos son consideraciones de tipo histórico 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 ésta parte del tribunal pueda realizar ninguna consideración de tipo estimativo o valoratorio.<sup>123</sup>
- III. **CONSIDERANDOS.** Los considerandos son, la parte medular de la sentencia. Aquí después de haberse relatado, en la parte de resultandos toda la 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.
- IV. **PUNTOS RESOLUTIVOS.** Los puntos resolutiveos 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; si existe condena y a cuanto monta ésta, se precisan los plazos para que se cumpla la respectiva sentencia y en resumen se resuelve el asunto.

Cabe señalar que el artículo 56 fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señala:

En las actuaciones judiciales, las fechas y cantidades se escribirán con letra, y no se emplearán abreviaturas, ni se rasparán las frases equivocadas, sobre las que sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura salvándose al final del documento con toda precisión el error cometido;

Asimismo, el artículo 84 del ordenamiento en consulta dice:

Tampoco podrán los jueces y tribunales variar ni modificar sus sentencias o autos después de firmados, pero sí aclarar algún concepto o suplir cualquier omisión que las primeras contengan sobre punto discutido en el litigio, o los segundos cuando sean oscuros o imprecisos sin alterar su esencia.

Ya que la firma de la sentencia por el juzgador y el secretario de acuerdos representa la conformidad de éstos funcionarios judiciales con el fondo y la forma de la sentencia.

Normalmente los puntos resolutiveos se refieren a lo siguiente:<sup>124</sup>

1. Que la vía intentada ha sido la adecuada.
2. Que el actor probó total o parcialmente el fundamento fáctico de sus acciones o que no lo probó.
3. Que el demandado probó total o parcialmente el fundamento fáctico de sus defensas o excepciones, o que no lo probó.

---

<sup>123</sup> El vocablo resultando es un gerundio del verbo resultar, que significa que una cosa es consecuencia de la otra, que algo nace de otro elemento dado, así como el empleo de la forma verbal en gerundio "considerando" es correcta, ya que en ese momento el juez considera lo actuado.

<sup>124</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. "Derecho Procesal Civil", 9ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 464.

En resumen la estructura formal de la sentencia está compuesta por: el preámbulo (datos de identificación del juicio), los resultandos (descripción del desarrollo concreto del proceso), los considerandos (valoración de las pruebas, fijación de los hechos y razonamientos jurídicos), y los puntos resolutivos (expresión concreta del sentido de la decisión).

Así tenemos, que el artículo 222 del Código de Federal de Procedimientos Civiles señala el contenido mínimo de la sentencia:

Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

#### **4.4.2 Requisitos sustanciales.**

Por lo que se refiere a los requisitos internos o sustanciales, consideramos exponer lo siguiente: De Pina y Castillo Larrañaga<sup>125</sup> han sostenido que los requisitos sustanciales de las sentencias son tres: congruencia, motivación y exhaustividad.

##### **4.4.2.1 Congruencia.**

De Pina Vara define la congruencia de la sentencia como el requisito de esta resolución jurídica que se manifiesta en la correspondencia entre lo pedido en el juicio y lo resuelto por el juez.

Al respecto el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone:

Todas las resoluciones sean decretos de trámite, autos provisionales, definitivos o preparatorios o sentencias interlocutorias, deben ser claras, precisas y congruentes con las promociones de las partes, resolviendo sobre todo lo que éstas hayan pedido. Cuando el tribunal sea omiso en resolver todas las peticiones planteadas por el promovente, de oficio o a simple instancia verbal del interesado, deberá dar nueva cuenta y resolver las cuestiones omitidas dentro del día siguiente. Las sentencias definitivas también deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

Es decir que este precepto establece el requisito de congruencia para la sentencia, únicamente con las pretensiones y negaciones o excepciones que en su caso hayan planteado las partes durante el juicio. El requisito de congruencia prohíbe al juzgador resolver más allá (*ultra petita*) o fuera de lo pedido por las partes (*extra petita*).

---

<sup>125</sup> DE PINA, Rafael, y CASTILLO LARRANAGA, José. "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Porrúa, México, 1979 p. 285.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación distingue entre congruencia interna y congruencia externa:

El principio de congruencia de la sentencia estriba en que estas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación emuladas por las partes, y que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia de externa y el segundo la interna.<sup>126</sup>

Es decir que la congruencia externa es la concordancia entre lo resuelto y lo pedido, y la congruencia interna es la coherencia de las afirmaciones y resoluciones contenidas en la sentencia.

Entonces puede decirse que la sentencia se refiere a cosas que no han sido materia del litigio, ni de las peticiones o posiciones de las partes, será incongruente.

#### **4.4.2.2 Motivación.**

La motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

La motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a todo órgano de autoridad, dispuesto así por el artículo 16 Constitucional que establece:

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

La motivación debe ser entendida como la exigencia, para el juzgador de precisar los hechos en que funde su decisión, con base en las pruebas practicadas durante el proceso.

Por otro lado la fundamentación se entiende establecida en el último párrafo del artículo 14 Constitucional, el cual señala:

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

La fundamentación no solo es citar los artículos del texto legal respectivo o los preceptos jurídicos que se estimen aplicables al caso concreto, es también que el juzgador exponga las razones o argumentos por los que estime aplicables tales preceptos jurídicos.

Por lo tanto es obligación de toda autoridad la fundamentación y motivación e sus actos, y dicha obligación se acentúa en el caso de los actos jurisdiccionales

---

<sup>126</sup> Cfr. ASFJ 1917-1985, 4ª parte, p.772.

y más en la sentencia que esta resolución más importante con la que culmina un proceso jurisdiccional.

#### **4.4.2.3 Exhaustividad.**

El requisito de exhaustividad impone al juzgador el deber de resolver sobre todo lo pedido por las partes.

El artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que en la sentencia el juzgador debe decidir “todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate”.

Podemos decir que una sentencia es exhaustiva cuando trata todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes. Por lo tanto cuando el tribunal no se refiera a todos los puntos aducidos por las partes y no se refiera a todas y cada una de las pruebas rendidas, la sentencia no será exhaustiva.

#### **4.5 Sentencia ejecutoria, cosa juzgada y sentencia firme.**

En la clasificación de las sentencias (4.3) quedó señalada la distinción entre la sentencia definitiva y la sentencia firme. De acuerdo con lo que entonces se expresó, la sentencia definitiva es aquella que si bien ha sido dictada para resolverle conflicto sometido a proceso, todavía es susceptible de ser impugnada mediante algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia definitiva. En cambio, la sentencia firme es aquella que posee la autoridad de la cosa juzgada.

Por lo tanto la sentencia definitiva se convierte en firme cuando ya no puede ser impugnada por ningún medio; entonces adquiere la autoridad de cosa juzgada.

De Pina Vara define a la sentencia firma como: Aquella contra la que no cabe impugnación; por no existir medio alguno señalado al efecto, por haber transcurrido el término para interponerla, cuando exista, o por haber desistido la parte que la haya promovido en tiempo oportuno.

La cosa juzgada según De Pina Vara es la cuestión que ha sido resuelta en juicio contradictorio por sentencia firme de los tribunales de justicia.

El artículo 354 del Código Federal de Procedimientos Civiles que la cosa juzgada “es la verdad legal” es decir, es una verdad definitiva, que ya no puedes ser rebatida desde ningún punto de vista y en ninguna oportunidad.

La institución de la cosa juzgada fue creada por el propósito de dar certeza y definitividad a las situaciones jurídicas a las situaciones jurídicas sancionadas por la sentencia, de no existir la cosa juzgada no habría definitividad ni certeza en las cosas decididas por los tribunales, ya que esa definitividad y esa certeza son necesarias para mantener la paz social y el equilibrio, de otra manera los litigios podrían volver a replantearse definitivamente.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria.<sup>127</sup>

Según el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, las sentencias ejecutorias pueden serlo por ministerio de Ley o por declaración judicial. Por ministerio de ley, causan ejecutorias las sentencias a las que se refieren las seis fracciones del artículo 426, y son ejecutorias por declaración judicial expresa aquéllas a que aluden las tres fracciones del artículo 427.

#### Artículo 426

Hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria.

Causan ejecutoria por ministerio de ley:

- I.- Las sentencias pronunciadas en juicios que versen sobre la propiedad y demás derechos reales que tengan un valor hasta de sesenta mil pesos. Los demás negocios de jurisdicción contenciosa, común o concurrente, cuyo monto no exceda de veinte mil pesos. Dichas cantidades se actualizarán en forma anualizada que deberá regir a partir del 1o. de enero de cada año, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México. Se exceptúan los interdictos, los asuntos de competencia de los jueces de lo familiar, los reservados a los jueces del arrendamiento inmobiliario y de lo concursal;
- II.- Las sentencias de segunda instancia;
- III.- Las que resuelvan una queja;
- IV.- Las que dirimen o resuelven una competencia, y
- V.- Las demás que se declaran irrevocables por prevención expresa de la ley, así como aquéllas de las que se dispone que no haya más recurso que el de responsabilidad.
- VI.- Las sentencias que no puedan ser recurridas por ningún medio ordinario o extraordinario de defensa.

#### Artículo 427

Causan ejecutoria por declaración judicial:

- I.- Las sentencias consentidas expresamente por las partes o por sus mandatarios con poder o cláusula especial;
- II.- Las sentencias de que hecha notificación en forma, no se interpone recurso en el término señalado por la ley, y
- III.- Las sentencias de que se interpuso recurso pero no se continuó en forma y términos legales o se desistió de él la parte o su mandatario con poder o cláusula especial.

De Pina Vara define a la sentencia ejecutoria como aquélla que causa ejecutoria, por ministerio de la ley o por resolución judicial, produciendo los efectos de la cosa juzgada (artículos.426 a 429 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

Es importante diferenciar entre sentencia definitiva y sentencia ejecutoriada, ya que ésta última necesariamente tiene que ser ejecutoriada o firme.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que por sentencia debe entenderse la que resuelve el proceso y la ejecutoriada es aquélla que no admite recurso alguno.

---

<sup>127</sup> Artículo 426, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

González Bustamante advierte que la sentencia ejecutoriada es la que tiene el carácter de irrevocable, es decir, que debe cumplirse por lo que no puede intentarse contra ella ningún recurso; son irrevocables las sentencias pronunciadas en primera instancia, cuando se hubiesen consentido expresamente o transcurrido el término que la ley establece para interponer algún recurso no hubiese intentado este, y los fallos de segunda instancia o aquéllos contra los cuales la ley no concede recurso alguno. Por consiguiente, se puede decir que la cosa juzgada es una cualidad de la sentencia.

Por lo tanto, podemos decir que la sentencia causa ejecutoria cuando se considera firme, es decir, que ya no proceden contra ella medios de impugnación ni recursos.

Como vimos, hay sentencias que causan ejecutoria por ministerio de ley, o sea, automáticamente al dictarse la sentencia ésta se considera firme y definitiva, caso distinto es el de las resoluciones que para causar ejecutoria requieren de una declaración judicial.

Al respecto el artículo 428 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal indica que tratándose de sentencias consentidas expresamente por las partes, el juez de oficio hará la declaración, y para el caso de las sentencias notificadas en forma, respecto de las que no se interpuso, o interpuesto no se continuó en forma o se desistió de él, la declaración se hará de oficio o a petición de parte, previa la certificación correspondiente de la sentencia.

Cabe señalar que mientras no se agote ni resuelva el trámite del recurso o del medio de impugnación, no puede declararse ejecutoriada la sentencia; y ésta falta de declaración detiene o deja pendiente la plena eficacia jurídica de la sentencia.

#### **4.6 Límites objetivos y límites subjetivos de la cosa juzgada.**

Si se habla de límites objetivos se alude al objeto del proceso, al conflicto que se ha resuelto, y cuestiones que decidieron o definieron en la sentencia.

El objeto del proceso se identifica, en términos generales, por las partes, las pretensiones litigiosas (el *petitium*) y la causa de pedir (la causa *petendi*).<sup>128</sup>

Por otro lado, cuando se hace referencia a los límites subjetivos se alude a las personas que fueron afectadas por la sentencia emitida; o sea, que la sentencia solamente puede afectar a aquéllos que fueren parte y no a alguien que no litigó, a alguien que no fue oído ni vencido en juicio (según el principio *res inter ayillos judicata*).

---

<sup>128</sup> LIEBMAN ENRICO, Tuilio. "Eficacia y Autoridad de la Sentencia y Otros Estudios Sobre la Cosa Juzgada". Trad. De Santiago Sertíes. Melendo, Ed. Buenos Aires, 1946. p. 73.

#### **4.7 Naturaleza jurídica de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El Código Fiscal de la Federación no distingue entre sentencia interlocutoria y sentencia de fondo.

Por otra parte el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 220 clasifica las resoluciones como decretos, autos y sentencias: decretos, cuando se refieran a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio; y sentencia, cuando decidan el fondo del negocio.

Lucero Espinosa<sup>129</sup> define la sentencia en el contencioso administrativo como la 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 resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

En materia administrativa y fiscal, Emilio Margain Manautou<sup>130</sup>, se pregunta que siendo el Tribunal Fiscal Federal (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), ¿Qué clase de sentencias emiten sus salas?, ¿Son declarativas o de condena?.

Él mismo se contesta: si, las sentencias son meramente declarativas, ello significa que se deben limitar a señalar si se han violado o no la ley con la resolución combatida. Si la sentencia es de condena, no solo se limitará a declarar el derecho sino que ordenará su reposición.

Desde el punto de vista de este autor el estudio de las diferencias que existen entre las sentencias declarativas y las de condena nos permiten advertir la naturaleza de la sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre las cuales están las siguientes:

- La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; mientras que la sentencia de condena produce además el efecto de constituir un título para la realización.
- En la sentencia declarativa la pretensión del actor solo es declarada como existente; mientras que en la de condena se declara como debe satisfacerse dicha pretensión.
- La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; y la sentencia de condena comprueba un derecho que además debe ser satisfecho.

---

<sup>129</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. pp. 203 y 204.

<sup>130</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad", 8ª ed. Ed. Porrúa, México 1999. pp. 321 y 322.

- De la sentencia declarativa no se puede derivar una ejecución forzosa; mientras que en la sentencia de condena puede dar a lugar una ejecución forzosa.
- La sentencia declarativa se constituye por un juicio lógico, únicamente; mientras que la sentencia de condena tiene un juicio lógico y un acto de voluntad.<sup>131</sup>

Luego entonces, podemos decir que la sentencia de tipo declarativo se concreta a declarar si el derecho ha sido violado y , a quién le asiste la razón pero carece de medio para hacer cumplir la ley violada etc.

Las Salas Regionales y la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como los Tribunales Colegiados de Circuito y la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma sistemática y reiterada han resuelto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede exigir a la autoridad administrativa que cumpla con sus fallos.<sup>132</sup>

Por lo tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no goza del *imperium* suficiente para hacer cumplir sus fallos.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936 señalaba que:

“El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de ésta órbita, la administración pública conserva sus facultades propias...”<sup>133</sup>

El maestro Margain comenta que habiendo sido la Secretaría de Hacienda Crédito Público la autora de la Ley de Justicia Fiscal, en cuya exposición de motivos se declara que el tribunal no se encuentra dotado de competencia para pronunciar sus mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos y que la negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del mismo deberán combatirse mediante Juicio de Amparo, llama la atención que dicha Secretaría alegase que el juicio de Amparo no fue ideado como un medio para cumplimentar las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pretendiendo dejar así en estado de indefensión a las partes frente a la negativa de los funcionarios para cumplir con lo resuelto en las propias sentencias.

#### **4.8 Requisitos de las sentencias en el juicio de nulidad.**

No existe una disposición expresa en el Código Fiscal de la Federación que establezca cuales son los requisitos que la sentencia debe contener, sin embargo las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contienen los elementos formales y sustanciales que debe contener toda resolución jurisdiccional.

<sup>131</sup> Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso...”, 8ª ed. Ed. Porrúa, 1999. pp. 321 y 322.

<sup>132</sup> Cfr. Ibidem. p. 322 (Emilio Margain Manautou, Op. Cit. 8ª ed. Ed. Porrúa, 1999).

<sup>133</sup> Citado en la obra de Ibidem. p. 323.

Como ya hemos visto con anterioridad son dos los requisitos de las sentencias: los formales (relativos a la forma, a la redacción), y los sustanciales (requisitos internos o esenciales del proceso, congruencia, motivación y exhaustividad).

Así el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 222 establece que las sentencias contendrán:

Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Respecto a los requisitos esenciales, el principio de congruencia está establecido en el artículo 257 del Código Fiscal de la Federación, que establece:

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

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

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Según la doctrina hay dos clases de congruencia, la interna (que consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutivos), y la externa (exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis). Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, que señala:

La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, 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.

Según tesis del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa del Primer Circuito, en la tesis visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1980, 3ª parte, página 115.

Cuando las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no son congruentes entre sus considerandos y sus puntos resolutivos, el Tribunal Colegiado de Circuito, al que en un momento dado le corresponda revisar la sentencia en cuestión, puede aún de oficio, corregir dicha incongruencia.

El principio de motivación, que engloba el de fundamentación, de la decisión, entendida ésta como las razones de hecho y de derecho que han llevado al órgano jurisdiccional a la emisión de la sentencia en ese sentido. Dicho principio se encuentra también en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, pues establece que éstas deberán fundarse en derecho.

Para fundar una sentencia en derecho no solo se debe hacer uso de la ley, sino también de la interpretación, de la analogía, los principios generales del derecho, la doctrina, la jurisprudencia, etc.

Por su parte el principio de exhaustividad, se refiere a la obligación que tiene el juzgador de tratar todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna.

Dicho principio, en la mayoría de los casos no es agotado porque encontrándose fundada alguna causa de anulación ya no se analizarían los otros argumentos de impugnación ya que en nada afectaría esto.

El segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación establece al respecto que:

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la

omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Con esto se busca que la sentencia establezca en definitiva la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, evitando con ello el constante reenvío a la autoridad para que corrija las violaciones de forma o de procedimiento, y asimismo la constante impugnación de los actos de autoridad.

En caso de no existir causales de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, y solo existan dichas causales por omisión de los requisitos formales o por violación al procedimiento, la Sala del Tribunal al dictar su sentencia respectiva deberá ser para efectos según el último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, señalando a la autoridad demandada las violaciones a los requisitos formales o de procedimiento que resulten fundados a fin de que emita su nuevo acto subsanando todas y cada una de las irregularidades que hubieran sido materia de controversia, asimismo deberá indicar los términos conforme a los cuales la demandada debe dictar su resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Resumiendo el contenido de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Fundarse en derecho, por lo que debe tomarse en cuenta la ley al dictarse la sentencia, conforme al artículo 14 Constitucional.
- 2) Las sentencias dictadas por este tribunal deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado siguiendo el principio de exhaustividad, teniendo además la facultad de invocar los hechos notorios.
- 3) No pronunciarse respecto de aquéllos actos emitidos por las autoridades administrativas cuando no se hubieran impugnado expresamente en la demanda.

#### **4.9 Pronunciamiento de la sentencia en el juicio de nulidad.**

Una vez que en el proceso no exista algo pendiente por resolver, se tendrá por cerrada la instrucción. Conforme a lo establecido por el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, el magistrado instructor cuenta con 45 días para elaborar el proyecto de sentencia, acto seguido deberá presentarlo a los demás integrantes de la sala para su aprobación, estos a su vez cuentan con 15 días para que se dicte sentencia. Si una de las partes es disidente, podrá limitarse a presentar que vota en contra del proyecto o, en su caso, se le concederá plazo de 10 días para que formule su voto particular razonado. 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 que no fue aceptado podrá quedar como voto particular.

La sentencia que emita la sala del conocimiento lo será dentro de los sesenta días a aquél en que se cerró la instrucción, y se pronunciará por unanimidad o

por mayoría de votos por parte los magistrados integrantes (artículo 236, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación).

La sentencias que se dicten dentro del juicio contencioso administrativo deben fundamentarse en la Constitución General de la República y las leyes que emanan de ésta, en la jurisprudencia y en los principios generales de derecho.

El artículo 237, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá centrarse en un primer término, en los conceptos de impugnación que den lugar a una nulidad lisa y llana, procurando que los juicios no se limiten a revisar cuestiones formales, alargando innecesariamente los conflictos e imponiendo costos a las partes al reponerse procedimientos en resoluciones que son ilegales en cuanto al fondo.

Se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir su sentencia debe limitarse a considerar el acto administrativo tal como fue emitido, sin tener en consideración los argumentos y las pruebas que la autoridad demandada pretenda hacer valer para mejorar o modificar la fundamentación y la motivación del acto impugnado por el particular.

#### **4.10 Causales de ilegalidad de las resoluciones administrativas.**

Por ilegalidad debe entenderse: lo que se haya realizado en forma opuesta o extraña a lo mandado por la ley.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada. Tal precepto las enumera de la siguiente forma:

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. 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.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.<sup>134</sup> Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados

---

<sup>134</sup> Dicha facultad del Tribunal es justificada por tratarse de una situación de orden público.

y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.<sup>135</sup>

El orden en que aparecen las causales de anulación en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación es lógico y progresivo, ya que el estudio de una causal de anulación, excluye el de las siguientes, si se desprende de dicho estudio que tal causal no es aplicable, se entrará al estudio de la siguiente, y así sucesivamente hasta poder determinar que la sentencia que se emitirá lo deberá ser en alguno de los tres sentidos que determina el artículo 239 del citado ordenamiento federal fiscal.

(Según Jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Época octava, Número 67, Julio de 1993, Tesis I. 2º A.J/35, página 53).

Dichas causales son las que conforme al derecho francés constituyen el denominado recurso por exceso de poder, también denominado contencioso por ilegitimidad, objeto o anulación.

En los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución por parte de la autoridad demandada.

Respecto a las fracciones I, IV y V, el Tribunal a través de la Sala del conocimiento podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

#### **4.11 Clases de sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite dos tipos de sentencias, las interlocutorias que deciden tanto recursos como cuestiones incidentales o recursos sin poner fin al juicio y, las sentencias definitivas que son las que vienen a dar fin al Juicio de Nulidad.

Conforme a lo establecido por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Por lo que corresponde a la validez, consiste en una declaratoria de ineficacia de los conceptos de impugnación aducidos por el actor en el juicio y la

<sup>135</sup> Es decir, cuando la demandada no impugne tales situaciones, con excepción de órganos arbitrales o paneles binacionales derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.

subsistencia de la presunción de legalidad conferidos a los actos de autoridad, producto todo ello de la ausencia de demostración hechos constitutivos de la acción, y 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 administrativas una obligación de hacer o una abstención en función de la sentencia misma , sino que sólo dejan expedito el derecho de la autoridad para 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.

En cuanto a la nulidad lisa y llana, debemos declarar que se trata de sentencias meramente declarativas, en las que el juzgador se limita a determinar que la resolución combatida ha violado la ley y por lo tanto es nula, ya que el actor ha demostrado que la resolución que se dictó en contravención a la disposición aplicada o se dejó de aplicar la debida, es decir, prueba debidamente los hechos constitutivos de su acción desvirtuando con agravios claros y precisos los fundamentos que impulsaron a la autoridad a emitir la resolución impugnada. Asimismo, se produce la nulidad lisa y llana cuando los hechos en que se apoya la resolución impugnada no se realizaron o fueron apreciados en forma distinta por la autoridad, es decir, cuando la violación cometida deriva de no haberse producido el supuesto de hecho, o sea cuando no se realizaron las situaciones jurídicas previstas en las leyes tributarias de tal forma que el efecto se producirá al declarar el fallo en forma lisa y llana.

Los conceptos de impugnación en relación con las probanzas exhibidas demostraron que la resolución impugnada adolecía de ilegalidades que le impedían subsistir como acto administrativo válido conforme al principio de legalidad.

Respecto a la fracción III, la nulidad para efectos se produce cuando existieren violaciones al procedimiento o cuando hubo omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y que trasciendan al sentido de la resolución impugnada. Por ejemplo: que la autoridad fiscal aplique una tasa incorrecta para determinar un impuesto. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe resolver la nulidad para determinados efectos, ya que la violación no es absoluta sino sólo respecto de la tasa impositiva por lo que la sentencia respectiva debe indicar cuál es la tasa correcta que la autoridad deberá tomar en cuenta para emitir la nueva resolución sin que ello implique que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se salga de sus funciones invadiendo las facultades de la autoridad administrativa.

Es conveniente señalar, que un acto administrativo puede ser dictado por una autoridad competente respetando todas las formalidades y aplicando correctamente la ley, sin embargo, el acto puede ser ilegal por desvío de poder; esto se presenta cuando el contribuyente es sancionado con una sanción pecuniaria que produzca una finalidad diversa de la que conforme a la ley debió inspirar a la autoridad administrativa que la impulsó, esto es, en los casos en que la autoridad la dictó con un propósito diferente de aquél para el cual la ley confirió dicha competencia.

La jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha desarrollado el concepto de desvío de poder en el sentido de que la sanción debe ser proporcionada a dos factores esenciales: la gravedad de la infracción y las posibilidades económicas del infractor. Dicha tesis se apoya en que la ley que confiere las facultades discrecionales, tiene como propósito el interés general y, por lo tanto, el acto de autoridad impugnado está viciado al no perseguir dicho fin.

Dicha nulidad para determinados efectos, es formal ya que implica que la autoridad debe subsanar tales deficiencias formales, que permitan posteriormente, entonces sí pronunciarse respecto al fondo.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declara la nulidad para efectos, puede serlo para el efecto de que la autoridad demandada deje sin efectos la resolución que se reclame y emita una nueva en que declare nulo el procedimiento de vista que se haya efectuado. En tales casos es posible que se lleve a cabo un nuevo procedimiento de verificación domiciliaria, pues la garantía de seguridad jurídica queda respetada a favor del gobernado, al momento en que se deja insubsistente el procedimiento viciado, pero ello no implica que no pueda ser objeto de una nueva visita domiciliaria, pues las facultades de comprobación de la autoridad fiscal derivan de la ley y no están limitadas en este caso por una sentencia de nulidad.

Si la violación que se esgrime por el particular es de fondo, la nulidad deberá ser lisa y llana, pero si la violación es de procedimiento, la nulidad deberá ser para efectos; (el tipo de nulidad que corresponda, simple y llana o para efectos, según sea el artículo 238 del Código fiscal de la Federación.

(Jurisprudencia (J/24), que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, febrero 1999, pág. 455-456, donde se publica junto con ejecutoria).

Para el caso de que dentro de la controversia que se ventile en el juicio de nulidad se encuentre la situación de pago de daños y perjuicios, la exhibición de los argumentos por los que estos se han causado, y la exhibición de las pruebas correspondientes habrá de hacerse desde la propia demanda de nulidad, con el fin de que en la sentencia de nulidad se haga pronunciamiento al respecto y se den las bases para su liquidación en tal sentido.

(Tribunal Colegiado de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Época octava. Tomo III. Segunda parte-I, página 244. Precedentes: Amparo Directo 74/89).

Con relación a lo anterior, la única legislación administrativa que concede los daños y perjuicios, a favor del particular, y por tanto los únicos que son factibles de ser reclamados por éste ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son los que derivan de responsabilidad de servidor público al tenor de lo dispuesto en el artículo 77-Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que respecta a la fracción IV, podemos decir que es tanto una declarativa, porque declara la existencia de un derecho subjetivo, y como sentencia condenatoria, al ordenar el cumplimiento de una obligación.

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

#### **4.12 Cumplimiento de la sentencia en el juicio de nulidad.**

En principio señalaremos lo que se entiende por cumplimiento, este consiste en un “hacer” o “no hacer” por parte de la autoridad demandada, quien al haber incurrido en un acto ilegal, es decir, carente de fundamentación y motivación, está obligada a regularizar el procedimiento.

El antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación prevé el plazo para el cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad, el cual es de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, así como la hipótesis de incumplimiento en el artículo 239-B fracción I, inciso b), del citado código mediante la posibilidad de ocurrir en queja.

#### **4.13. Efectos de la sentencia.**

El maestro De Pina Vara, define “efecto” como: “Consecuencia natural de un acto”.

En otras palabras, entendemos por efecto, que éste es la consecuencia de algo, en el derecho lo podemos traducir como las consecuencias de “hacer” o de “no hacer”, que pueden ser benéficas o perjudiciales por la parte actora o la parte demandada, según sea el caso.

Como se ha visto, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece el sentido en que puede emitir sentencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así tenemos que en el caso de se reconozca la validez e la resolución impugnada, el demandante podrá recurrir al juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito de su jurisdicción y si plantea inconstitucionalidad de ley ante éste, en caso de resultarle adverso el fallo, puede en última instancia acudir ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante amparo en revisión.

Por otra parte, las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa normalmente limitaban sus efectos a las partes en el juicio de nulidad ; sin embargo, en materia de prácticas desleales de Comercio Exterior , al declararse la nulidad de una resolución que confirma o establece una cuota compensatoria definitiva, la sentencia de nulidad también tiene efectos generales. Tesis aprobada en sesión privada de 4 de octubre de 199. En revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarte Época; Año III, febrero del 2000, página 121-122.

Si se declara la nulidad de la resolución se entiende que es lisa y llana. Si se declara que es para efectos, la autoridad deberá cumplimentar la sentencia dentro del plazo de cuatro meses en los mismos términos en que fue emitida, a menos que se trate de facultades discrecionales.

De lo anterior se desprende que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser declarativas o de condena, así tenemos que las diferencias doctrinarias de dichas sentencias son:

“La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; mientras que la sentencia de condena produce además el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.

En la sentencia declarativa, la pretensión del actor solo es declarada como existente; mientras que en la de condena se declara como debe satisfacerse dicha pretensión.

La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; y la sentencia de condena comprueba un derecho que además debe ser satisfecho;

De la sentencia declarativa no se puede derivar una ejecución forzosa; mientras que en la sentencia de condena puede dar a lugar una ejecución forzosa.

La sentencia declarativa se constituye por un juicio lógico, únicamente; mientras que la sentencia de condena tiene un juicio lógico y un acto de voluntad.<sup>136</sup>

#### **4.14 Atracción de juicios por la Presidencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El artículo 239-A versa sobre la atracción de juicios por parte de la Presidencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 16, fr. V, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contempla como competencia del pleno la de “resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de ésta ley, cuando, a petición de la sección respectiva, lo considere conveniente”.

El artículo 20, inciso c) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece como competencia de las secciones de la Sala Superior:

Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

---

<sup>136</sup> Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso...”, 8ª ed. Ed. Porrúa, México 1999. pp. 321 y 322.

- a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, 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 establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.
- II. (Se deroga).
- III. 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.
- IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.
- VI. Las demás que establezcan las leyes.

El artículo 239-A, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece como juicios de características especiales:

- a) A aquéllos cuyo valor del negocio exceda de 3,500 veces el salario mínimo general correspondiente al D. F., vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o
- b) A aquéllos que 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. En este caso el Presidente del tribunal también podrá solicitar la atracción.

De lo anterior se desprende que los juicios que corresponde instruir a las Salas Regionales y a la Sala Superior son:

1. Donde se establezca la interpretación de un precepto de ley o reglamento.
2. Donde se determine el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia.
3. Los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia.
4. Los que excedan de 3,500 veces el salario mínimo general vigente dependiendo del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

La facultad de atracción procede de oficio o a petición de parte. En este último caso, la petición fundada debe hacerla la Sala Regional que instruyó el procedimiento, o alguna de las autoridades que sean parte en el juicio. La petición debe presentarse antes de que se cierre la instrucción, y la Presidencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala del conocimiento hasta antes del cierre de la instrucción.

Cuando la presidencia del Tribunal haya ejercido la facultad de atracción de oficio o por petición fundada, el magistrado instructor notificará el ejercicio de

dicha facultad personalmente a las partes, para que señalen domicilio y designen persona autorizada, y no haciéndolo, la notificación de la resolución que dicte la Sala Superior le será notificada en el domicilio que conste en autos.

El expediente original será remitido por la Sala Regional del conocimiento a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, quien lo turnará para su estudio y resolución al magistrado ponente que le haya correspondido.

## CAPÍTULO V

### LA QUEJA

## 5.1 Antecedentes históricos de la queja.

“Tradicionalmente se ha mantenido la idea de que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carecían de ejecución por tratarse de un tribunal que no era de plena jurisdicción, ya que sus facultades eran fundamentalmente declarativas al reconocer la legalidad de una resolución administrativa, o al declarar su anulación. Justificaba además dicho el que el propio Código Fiscal de la Federación no contemplara ninguna figura para la cumplimentación de la sentencia”.<sup>137</sup>

La primera vez que apareció la figura de la queja fue en el artículo 245 del Código Fiscal de la Federación de 1981 que disponía que la queja se promovía en contra de resoluciones de las Salas Regionales violatorias de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación .

Dicho código establece también la obligación que tienen las autoridades de cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en un plazo determinado, y describe que si la sentencia obligaba a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, debería de cumplirse en un plazo de cuatro meses, pero no señalaba consecuencia alguna en caso de incumplirse con dicha disposición.

Esta situación cambio con la introducción de la figura de la queja el 15 de enero de 1988 que apareció en el artículo 239-TER, que en su parte conducente decía:

239-TER. En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyo en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo a las siguientes reglas:

I. Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución emitido por cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

A partir del año de 1988, el criterio tradicional de que el juicio de amparo indirecto era el medio legal idóneo para obligar a la autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Fiscal, cambió, ya que este criterio partía del supuesto de que el Código Fiscal Federación no establecía anteriormente un procedimiento para obtener las citadas sentencias, situación que cambió con motivo de la adición indicada, por lo que a partir de entonces debe de hacerse uso de dicha figura antes de acudir al juicio de amparo, con el fin de cumplimentar el principio de definitividad.<sup>138</sup>

El 15 de diciembre de 1988 sufre cambios el artículo 209 TER y pasa a ser el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

---

<sup>137</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. pp. 247 y 248.

<sup>138</sup> Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. “Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa” p.592.

En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito 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.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción 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.

IV. 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.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. 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.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiendo por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruírla como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto. El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe

o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días. 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 esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al 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.

Asimismo, se estableció que en el caso de incumplimiento de la sentencia dentro del plazo legal establecido, la queja se podrá interponer en cualquier tiempo, siempre y cuando no haya operado la prescripción en tal sentido.

Como se puede observar la queja únicamente se amplió para su procedencia en contra de la omisión en el cumplimiento de la sentencia, al haber transcurrido el término de cuatro meses que la autoridad tenía para ello.

Así el decreto que reforma el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2000, también se determinó precedente contra los casos en que se incumpla la sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, el legislador al reformar algunos preceptos del Código Fiscal de la Federación como la adición del artículo 208 bis, al Título VI del Juicio Contencioso Administrativo, ya que anteriormente los particulares no podían pedir directamente la suspensión de la ejecución del acto impugnado ante la Sala del Tribunal que fuera competente para conocer del juicio contencioso administrativo, en virtud de que la única autoridad facultada para suspender el acto lo era la ejecutora demandada por disposición expresa del Código Fiscal de la Federación, prevé que la queja también procede en contra de las resoluciones o en contra del incumplimiento de la resolución interlocutoria que haya concedido la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado ante la Sala; esto en razón de que también en ese año, se adicionó el artículo 208-Bis en el cual se regula el incidente de suspensión de la ejecución del acto reclamado que se puede solicitar desde la presentación del escrito inicial de demanda o con posterioridad, pero antes de dictar sentencia definitiva.

## **5.2 Naturaleza jurídica de la queja.**

El fundamento constitucional de la queja lo encontramos en el artículo 17 de la Constitución General de la República, el cual expresamente señala:

Como se puede observar es mandato constitucional el que los tribunales federales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, así como los estatales cuenten con medios necesarios que garanticen la plena ejecución de sus resoluciones, y una forma para ello es la queja.

Nos atrevemos a decir que, hasta ahora, no existe un criterio unificado, que permita establecer la naturaleza jurídica de la queja por la cual resulta sumamente complejo el hecho de poder determinar la naturaleza de esta figura, esto debido a que no existe alguna definición que delimite un medio de impugnación, un recurso, un incidente o una instancia.

Por ello, es necesario explicar las diferencias de estos términos para así poder definir la queja.

Así tenemos que la doctrina clasifica a los medios de impugnación en razón de la generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir, en: ordinarios, especiales, o excepcionales; los ordinarios son los que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones, es decir, el instrumento normal de impugnación, los especiales son los que sirven para acatar resoluciones que han adquirido la autoridad de cosa juzgada.

Por otra parte para el jurista mexicano Fix-Zamudio recurso es el medio de impugnación que se interpone contra la resolución judicial pronunciada ya en un proceso iniciado, generalmente ante el juzgado o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.<sup>139</sup>

Así podríamos señalar, que los medios impugnativos son el género, mientras que los recursos (del latín *recursos*, camino de vuelta, de regreso retorno) son sólo una de sus especies. Según la teoría general de las impugnaciones, el recurso propiamente dicho es tan sólo uno de los tipos o clases de las impugnaciones.

La queja como recurso ha sido regulada en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y como incidente en la Ley de Amparo como a continuación haremos alusión.

“En nuestro Código de Procedimientos Civiles podemos observar que la queja esta reglamentada como recurso y como vía de sanción administrativa en contra de la persona de un funcionario, en el primer caso nos encontramos en presencia de un verdadero medio de impugnación de las resoluciones judiciales en el segundo no debe de considerársele como un medio de impugnación, sino como una medida que tiene el litigante para acudir ante el superior del funcionario a efecto de que este conozca las faltas, negligencias u omisiones en que incurrir diversos funcionarios en el desempeño de sus labores mediante una corrección disciplinaria (apercibimiento, amonestación multa, privación del derecho, suspensión temporal del empleo, y la privación del empleo) en los casos que la ley lo determina”.<sup>140</sup>

Por su parte, el Doctor Octavio Hernández, califica a la queja como un incidente y no propiamente como un recurso estableciendo el siguiente razonamiento. “El artículo 95 de la Ley Amparo tiene nueve fracciones que señalan los diferentes casos en que procede la queja, de estas fracciones, las marcadas con los numerales II, III, IV parte de la VII y XI indican que la queja procede por exceso o defecto en la ejecución de diversos autos o resoluciones judiciales, por lo que podemos advertir que la interposición de la queja no tiende, como la generalidad de los recursos que se examinen nuevamente los

<sup>139</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. “Función del Poder en las Constituciones Latinoamericanas”. Ed. UNAM, 1997.

<sup>140</sup> ESTRELLA MÉNDEZ, Sebastián. “Estudio de los Medios de Impugnación en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Procedencia del Juicio de Amparo”. Ed. Porrúa, México, 1987.p. 101.

fundamentos de la resolución combatida, sino a constreñir al órgano obligado por el auto o resolución en cuya contra se promueve la queja, a ajustarse a los términos materiales y jurídicos de él”.<sup>141</sup>

Es clara la posición de este autor en cuanto a que la queja no puede ser considerada como un recurso por carecer de elementos esenciales para ser calificada como tal.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica de la queja. El Código Fiscal de la Federación ha omitido precisar si la queja constituye un incidente, un recurso o alguna otra figura; dicho código no contempla a la queja ni en el Capítulo VI “De los incidentes”, ni en el Capítulo X “De los recursos”, sin embargo, debe de estar contemplada en el Capítulo VI “De los incidentes”, ya que se asimila a un incidente de cumplimiento de sentencia contra el comportamiento ilegal de la autoridad administrativa; en virtud de que la queja sólo puede invocarse hasta que se decreta que la sentencia ha quedado firme y por tanto no existe medio legal alguno para combatirla.

Señalamos que se trata de un incidente de cumplimiento de sentencia ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a petición de parte interesada analizará si se cumplió con los lineamientos planteados en el fallo independientemente de que el citado Tribunal no cuente con el imperio suficiente para coaccionar a la autoridad demandada para que cumpla efectivamente el fallo que ha dictado para brindar certeza y seguridad jurídica al gobernado.

Rafael de Pina Vara define a la instancia como: “cada una de las tapas o grados jurisdiccionales del proceso destinado al examen de la cuestión debatida y a su decisión”.

La palabra incidente deriva del latín *incido incidens* (acontecer, interrumpir, suspender) significa en su acepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal.<sup>142</sup>

El objetivo de la queja no es atacar el fondo de la sentencia sino solicitar la ejecución de una sentencia, es decir, el cumplimiento de ésta; no es un recurso porque no tiene la finalidad de revisar la resolución dictada por el órgano jurisdiccional, así como modificar o revocar el fallo dictado en el juicio natural.

Es por ello que decimos que la queja es una instancia ya que es un medio por el cual se insta a la autoridad a dar cumplimiento a la sentencia que dictó el órgano jurisdiccional.

La queja es una instancia por virtud de la cual el quejoso denuncia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el desacato a su sentencia por parte de una autoridad administrativa, con la finalidad de que se le ordene que se abstenga de incurrir en la conducta denunciada, revoque el acto que

<sup>141</sup> HERNÁNDEZ, A Octavio. “Curso de Amparo”. Ed. Botas, México 1958. p. 331.

<sup>142</sup> PALLARES, Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal Civil”, 21ª ed. Ed. Porrúa México, 1994, p. 410.

provocó la interposición de la queja, y emita una nueva resolución que cumpla con los lineamientos de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que además procederá la imposición de una multa como sanción.

### **5.3 Supuestos de procedencia de la queja.**

El artículo 239-B en su primer párrafo señala:

“En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia”

La queja procede en contra de los siguientes actos:

- A) Por la repetición de una resolución anulada lisa y llanamente;
- B) Exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de nulidad para efectos;
- C) Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que haya transcurrido el plazo previsto para tal efecto (cuatro meses);
- D) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Por otro lado, la improcedencia consiste en declarar que existe un obstáculo jurídico o de hecho, que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

#### **5.3.1 La queja por repetición de la resolución impugnada.**

La queja por indebida repetición [artículo 239-B, fracción I, inciso a)] procede únicamente en el caso de la sentencia de nulidad lisa y llanamente.

“Para considerar que se esta en presencia de la figura de la repetición del acto es menester que el acto denunciado sea idéntico en la ilegalidad que contiene el que se impugnó en el juicio correspondiente, de tal manera que se advierta claramente que la autoridad se esta basando en los mismos vicios, supuestos y motivos que la Sala respectiva tuvo en consideración para redecretar su sentencia de anulación pues de lo contrario, es decir, si los actos denunciados no reproducen las características básicas del impugnado inicialmente, debe considerarse como acto diverso y por ello debe ser materia de un nuevo juicio de nulidad.

Sánchez Pichardo<sup>143</sup> al respecto advierte: que surte efectos esta hipótesis cuando la autoridad administrativa omite como supuesto cumplimiento de sentencia, una resolución que es idéntica en sus extremos y contenidos a la resolución que se combatió en el Juicio de Nulidad, sin importar que sea un diferente número de oficio o el que incluso se trate de una autoridad distinta a la que emita dicha resolución. Lo que se toma en cuenta es que se afecte al

---

<sup>143</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Op. Cit. p. 594.

recurrente en el mismo sentido y con el mismo motivo y causa que anteriormente habían sido anulados.

### **5.3.2 La queja por exceso o defecto.**

“La queja por incumplimiento de sentencia en razón de exceso o defecto, solo es procedente en aquellos casos en que dicha resolución jurisdiccional haya sido para efectos en tanto que tales supuestos únicamente se producen cuando en el fallo firme se ordena cumplir o acatar algo, mas no en lo que resulta ajeno a los lineamientos de la ejecutoria que se cumplimenta.

Hay incumplimiento de sentencia de nulidad para efectos por exceso cuando la demandada no se ajusta a la sentencia, bien sea que lo haga excediéndose en la realización de los actos que tenga que efectuar para su cumplimiento, es decir, que incurra en actos que vayan más allá de los lineamientos, que sobre los límites de la sentencia objeto de cumplimiento.

Estamos en presencia de un caso de exceso cuando, por ejemplo: se ordena la reposición de un procedimiento en el que la sentencia de nulidad declaró que se omitieron pruebas ofrecidas por el particular y no fueron tomadas en cuenta por la autoridad o que se declara la nulidad para que se reponga el procedimiento aceptando y desahogando las pruebas referidas. Sin embargo, en la reposición del procedimiento, la autoridad requiere diversas probanzas con el argumento de cumplimentar la sentencia de nulidad de que se trata.<sup>144</sup>

Por otra parte estamos en presencia del defecto cuando la demandada omite satisfacer ciertos lineamientos ahí prescriptos, es decir, realizar alguna o algunas de las acciones ordenadas por la juzgadora. Tal sería el caso, por ejemplo, cuando en cumplimiento de sentencia una autoridad debe proceder a la devolución de un pago que la sentencia respectiva declaró como pago indebido, y en dicha sentencia se omite el cálculo, y por tanto el pago de intereses o de la actualización correspondiente.

### **5.3.3 La queja por omisión.**

La queja por omisión procede cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia una vez que ha transcurrido el plazo de cuatro meses que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece para tal fin, esto es, que no obstante de ser sabedora del sentido de la sentencia dictada no ejecuta acción alguna a la que se encuentra obligada para su cumplimiento.

En esta hipótesis, el quejoso podrá interponer dicha instancia en cualquier tiempo para obligar a la autoridad demandada a emitir el fallo correspondiente cifiéndose a la sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El plazo para promover la queja por omisión total del cumplimiento de la sentencia definitiva se encuentra condicionado a que no se haya prescrito el

---

<sup>144</sup> Ver SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. “Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa”, 5ª ed. Ed. Porrúa, p. 595.

derecho del promovente de dicha instancia que en términos del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, será cuando hayan transcurrido cinco años al efecto.

Respecto de la prescripción Lucero Espinosa<sup>145</sup> señala: que la prescripción mencionada en el artículo 239 fr. II supuesto previsto en el inciso b) se refiere a los derechos subjetivos del gobernado y no así de los procesales.

Sánchez Pichardo<sup>146</sup> dice que es obvio el agravio que este hecho le causa al particular, sobre todo cuando se trata de devoluciones a favor del contribuyente como consecuencia de la sentencia que ha declarado la nulidad de la resolución liquidatoria y el pago hecho por tal motivo, resulta como pago indebido, además señala que pese a que haya transcurrido dicho período de tiempo ello no agota la obligación de la autoridad de cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sus términos prescritos.

#### **5.3.4 Incumplimiento de la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.**

Una de las figuras más recientes lo relativo a la queja es la suspensión definitiva, que como podemos observar la continuación esta regulada aparte de los otros supuestos de procedencia de la queja, sin embargo, no es tan diferente su trámite y efectos.

“Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier tiempo, esto es, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva en el Juicio de Nulidad.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provoco la queja. Vencido dicho plazo con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, dicha resolución se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de

---

<sup>145</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría del Contencioso Administrativo Federal”. p. 277.

<sup>146</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Op. Cit. p. 596.

quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

#### **5.4 Substanciación de la queja.**

La queja deberá ser presentada por escrito y dirigida al magistrado instructor o ponente dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En el caso de que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia dentro del término de cuatro meses, la parte afectada podrá promover la queja en cualquier tiempo “salvo que haya prescrito su derecho”, que en términos del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, será cuando hayan transcurrido cinco años al efecto.

“En el escrito de queja, el promovente expresará los argumentos donde se demostrará el exceso, el defecto o la repetición en que incurrió la autoridad; o bien, se mostrará que ha transcurrido el término legal para cumplimentar la sentencia sin que se haya emitido la resolución administrativa en tal sentido. El recurrente deberá anexar a su escrito la resolución por la que la autoridad incurrió en defecto, en exceso o en repetición al cumplimentar la sentencia de referencia.

Con el fin de respetar el derecho de audiencia, el magistrado en la admisión de la queja pedirá un informe justificado a la autoridad emisora del acto recurrido, en queja el cual deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, justificará el acto o la omisión que provocó la queja.

Una vez transcurrido dicho plazo, conforme o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que le haya tocado conocer del asunto, quien resolverá lo procedente dentro de los siguientes cinco días.

Para el caso de que se encuentre fundada la queja, por repetición de la resolución impugnada en nulidad, la Sala o Sección hará la declaratoria respectiva, dejando sin efectos, el acto denunciado, notificándosele esta resolución a la autoridad emisora de la repetición, ordenándosele se abstenga de nuevas repeticiones, además impondrá al funcionario responsable una multa de 30 a 90 días de su salario, que al imponerse deberá motivarse en función del nivel jerárquico del funcionario responsable, de la posible reincidencia y del daño causado con el incumplimiento.

En cambio si la Sala o Sección encontró fundada la queja por exceso o defecto en la cumplimentación de la sentencia, también dejara sin efectos la resolución administrativa recurrida, y otorgará al funcionario responsable veinte días para que de debido cumplimiento a la sentencia, señalando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplirla.

Por otro lado, de considerarse fundada la queja por omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, la Sala respectiva concederá al funcionario veinte días para que de cumplimiento al fallo. Además le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario y se notificará la resolución al superior jerárquico.

Sánchez Pichardo señala que no es clara la redacción del artículo 239-B al establecer la multa de 30 a 90 días de salario, si dicha multa es para el superior jerárquico o para la autoridad responsable de la repetición del acto; entendiéndose por lógica que lo procedente debe ser esto último.

Cabe señalar que la promoción de la queja no interrumpe el procedimiento Administrativo de Ejecución, con el fin de que no se lleve a cabo la ejecución, y se haga más complicado el tener que destrabar lo embargado antes de la salida a remate de los bienes sujetos a ejecución, el particular habrá de cumplimentar dos requisitos previos de la fracción VI, del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, para que dicho procedimiento se suspenda, consistentes en:

- Solicitarlo ante la autoridad ejecutora; y
- Garantizar el interés fiscal en los términos del artículo 144 de del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, en caso de que la queja resulte notoriamente improcedente, por haberse promovido por actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá al promovente una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica del Distrito Federal. “En esta tesitura debe entenderse que todos los acuerdos de trámite o procedimentales llevados a cabo en cumplimiento de una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aún cuando sean notificados al particular, no son impugnables mediante la figura de la queja, sino hasta que se emita la resolución que ponga fin al procedimiento que se instauro en cumplimiento de la sentencia de que se trate por parte de la autoridad administrativa. En el caso de que el particular considere procedente impugnar la resolución que resuelve la queja emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el medio adecuado para hacer esta impugnación es el Juicio de Amparo Indirecto.

Pero en el caso de que existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente ordenaran instruir la como juicio de nulidad, con tal medida el particular no queda en un estado de incertidumbre, ya que de no proceder su queja, se dará inicio a un Juicio de Nulidad, sin el inconveniente de que haya precluido el término para la interposición de la demanda de nulidad también deberá prevenirse al promovente para que ajuste su escrito en los términos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación a fin de que esté en aptitud de promover correctamente su demanda y en su caso poder emplazar a juicio a las autoridades demandadas.

Con el fin de cumplimentar el requisito de definitividad para la procedencia del amparo indirecto ya que la queja esta contemplada como medio ordinario de defensa que la ley de la materia establece para tal efecto.

Existen conductas de la autoridad para no cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que no se adecuan a los supuestos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en cuyo caso lo procedente es el juicio de amparo indirecto, sin que la falta de interposición

de la queja produzca violación al principio de definitividad que se surte en materia de amparo.

Tales casos a los que nos referimos son los actos negativos, respecto de los cuales el citado artículo 239-B no menciona ni determina nada. Los actos negativos se entenderían como aquellos que consisten en que la autoridad rehúsa realizar un hacer o un no hacer. En este sentido los actos negativos se referirían al incumplimiento de las sentencias firmes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea por negativa expresa o por la simple negación o abstención de las autoridades obligadas al cumplimiento de una resolución de dicho Tribunal ya que causó estado. En tales situaciones procede contra este incumplimiento de sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio de amparo indirecto, ya que se tratara de actos relativos a la ejecución de una sentencia firme, que al declarar la nulidad de una resolución administrativa creó obligaciones de cumplimiento para la autoridad.

Es importante señalar que los artículos 239 y 239-B del Código Fiscal de la Federación, conceden los plazos de cuatro meses y veinte días para que se de cabal cumplimiento a las sentencias definitivas o de queja, respectivamente, dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esto es, dentro de ese lapso, los funcionarios responsables están obligados a realizar, tanto la orden como la ejecución de lo resuelto por el Órgano Jurisdiccional a través de su sentencia. Al respecto se dio un criterio de nulidad al considerar que si una resolución en cumplimiento de una sentencia del Tribunal se emitía fuera del término de cuatro meses [artículo 239 antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación] y era impugnada por el gobernado, debería declararse la nulidad lisa y llana de dicha resolución, dado que se violan los principios de legalidad y seguridad jurídica. [Burgoa Orihuela en su obra ("Las Garantías Individuales" p. 504) define las garantías de seguridad jurídica como: el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el sumum de sus derechos subjetivos]. Sin embargo, dicho criterio cambio, ya que en cumplimiento de la sentencia de nulidad, para determinados efectos es válida incluso si se emite fuera del término de cuatro meses que señala el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239, antepenúltimo párrafo:

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

### **5.5 La queja en diversas legislaciones.**

Haremos alusión a diversas legislaciones con el objeto de poder conocer como esta regulada la ejecución de sentencias y los medios para su cumplimiento, ya que las mismas podrían fungir como modelos para proponer un medio más eficaz en nuestra legislación contenciosa administrativa. Las legislaciones son:

la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Ley de Amparo.

### **5.5.1 La queja en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

#### LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

##### CAPÍTULO X De la Sentencia

ARTÍCULO 80.- Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

- I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;
- II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;
- III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconociere o cuya nulidad se declare; y
- IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de **veinticinco días** contados a partir de la fecha de su notificación.

##### CAPÍTULO XI Del Cumplimiento de la Sentencia

ARTÍCULO 83.-El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Una vez cumplido el término de cinco días, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

**Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.**

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio.

Una vez que ha sido dictada la sentencia y notificada a las demandadas, la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal, les otorga un término para el cumplimiento de esta, el cual no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación, previendo la figura del recurso de queja ante su incumplimiento.

Así, la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal se adelantara aportando elementos que pudieran sernos útiles, ya que prevé, por un lado, un tiempo menor de veinticinco días, para que las autoridades cumplan con la

sentencia, en relación al de cuatro meses previsto por el Código Fiscal de la Federación, suponemos que lo anterior encuentra su razón en la búsqueda de una justicia pronta, completa e imparcial de la que habla el artículo 17 de la Constitución Federal.

Por otro lado, se prevé la figura del recurso de queja, el cual es procedente conforme al artículo 83 de la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuando no haya cumplimiento de sentencia (subsumiéndose en este caso el incumplimiento o el cumplimiento hecho en exceso o defecto de la sentencia), otorgándosele cinco días a la autoridad, en caso de ser procedente la interposición de dicho recurso, para que manifieste lo que a su derecho convenga, cumplido dicho término si la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal resuelve que la sentencia ha sido incumplida, el Tribunal podrá aplicar los medios de apremio establecidos por ley, de manera que requerirá de dicha autoridad para que cumpla en un término de cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia le impondrá una multa que va de cincuenta a ciento ochentas días de salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

Además, tal precepto prevé que si la autoridad persistiere en una actitud de incumplimiento la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal resolverá a instancia de la Sala respectiva solicitar al Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, para que obligue al funcionario responsable al cumplimiento de la obligación que marca la sentencia incumplida en un plazo no mayor de cinco días, sin perjuicio de reiterar cuantas veces sea necesaria la multa.

La imposición de multas es una facultad coactiva que la ley otorga al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para obligar a la autoridad al cumplimiento de sus sentencias y que se utiliza cuantas veces sea necesario.

### **5.5.2 La queja en la Ley de Amparo.**

La queja en el Código Fiscal de la Federación, tiene su origen en el “recurso de queja” y en el “incidente de inejecución de sentencia”, regulado el primero del artículo 95 al 102 de la Ley de Amparo, reglamentaria del artículo 103 y artículo 107, fracciones VII y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el segundo en el artículo 105 de la Ley en cita, por ello es necesario hacer referencia al citado ordenamiento, con el objeto de establecer una conclusión en cuanto a sus efectos.

La queja es un mecanismo establecido en la Ley de Amparo, al alcance de las partes, en atención a que sólo tiene por finalidad fijar si ha sido cumplimentada por la autoridad responsable una sentencia de amparo en todos sus términos.

Así tenemos que el artículo 95 de la Ley de Amparo establece que el recurso de queja es procedente:

- i. contra autos dictados por los Jueces de Distrito o por el superior del tribunal a quien se le impute la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;

- II. *Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado.*
- III. *Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;*
- IV. **Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;**
- V. *Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito , el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o de los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98;*
- VI. *Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley , durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión , que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83,y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando sonsean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con arreglo a la ley,*
- VII. *Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños o perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario.*
- VIII. *Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no prevean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contra fianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que pueden resultar insuficientes; cuando nieguen ala quejoso su libertad caución en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;*
- IX. **Contra actos de las autoridades responsables , en los casos de competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;**
- X. *Contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento substituto de las sentencias de amparo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113, y*
- XI. *Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional.*

Respecto a las fracciones II, III IV y IX; no es un recurso ya que su objetivo no es revisar, reformar o impugnar una resolución sino dejar establecido si un sujeto ---distinto del juez---, acató una decisión y, en su caso, proveerla conducente a su puntual cumplimiento; y en las demás fracciones si constituye un recurso.

Como puede advertirse, el artículo 95 de la ley de amparo cataloga indiscriminadamente como recurso de queja, tanto a los auténticos recursos como a los incidentes por indebido cumplimiento, también conocidos como queja por exceso o defecto en la ejecución, lo que me parece impropio desde el punto de vista conceptual. Y es así, que el elemento *sine qua non* de los recursos---como medios de impugnación que son ---, radica en que su finalidad es la de revisar y, como consecuencia de ello confirmar, modificar o revocar una decisión, materia de análisis o evaluación se circunscribe a una actuación judicial, hipótesis diversa de la que se surte en la queja por indebido cumplimiento de resoluciones, donde la materia es un acto inherente o propio de una de las partes y no del juez.<sup>147</sup>

En este contexto, el denominado por la ley como recurso de queja por exceso o defecto en ejecución de: a) Autos y resoluciones sobre suspensión, b) proveídos sobre libertad caucional; o, c) Sentencia. En puridad, debe considerarse como un incidente y no puede ser conceptualizado como un recurso a pesar de que así lo disponga la Ley de Amparo en su artículo 95, fracciones II, III, IV y IX. Y esto es así, ya que su finalidad es tan sólo la de definir o determinar si una resolución está o no cabal, integral y puntualmente cumplida por alguna de las partes en el juicio y, en su caso proveer la instancia u oportunidad procesal para que ese cumplimiento se lleve a cabo en sus términos. Pero vale la pena enfatizar y reiterar, no se pretende ni logrará revisar o modificar el contenido o sentido de una decisión, que es el *quid* de los recursos, por lo que considero es indebido que a tales incidentes los considere la Ley como recursos.<sup>148</sup>

Alfonso Noriega<sup>149</sup> considera que la denominación correcta de lo que la ley denomina recurso, es queja---incidente, argumentando en relación con lo provisto en el artículo 95, fracción II de la Ley de Amparo que:

En esta hipótesis la queja debe clasificarse también como queja---incidente---porque no se trata de reclamar una resolución judicial con el fin de modificarla o revocarla, sino de enjuiciar la conducta de las autoridades responsables señaladas en el juicio de amparo, por faltar al cumplimiento del auto del juez de Distrito que haya concedido al quejoso su libertad caucional.

Y en relación con la fracción **IV** del referido precepto señala que:

La hipótesis legal contenida en esta fracción, se refiere a uno de los casos típicos que se han clasificado como queja---incidente, toda vez que la ley concede el recurso de queja para que el efecto de que las autoridades competentes, de acuerdo con la propia ley, revisen la actuación ---la conducta--de las autoridades responsables al cumplimentar una sentencia definitiva, dictada por las autoridades de control en los casos previstos por las fracciones VII y IX de la Constitución Federal.

El incidente de queja por indebido cumplimiento, mal llamado recurso de queja, está previsto en los artículos 95, fracciones II, III, IV y IX al 100 de la Ley de

<sup>147</sup> TRON PETIT, Jean Claude. "Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo". 4ª ed. Ed. Themis. México, 2004. pp. 593 y 594.

<sup>148</sup> Ibidem. p. 595.

<sup>149</sup> NORIEGA, Alfonso. "Lecciones de Amparo". t. II, 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 1997, p. 953.

Amparo. Sin embargo, como no es exhaustiva la reglamentación ahí prevista, deberán aplicarse en lo conducente las disposiciones respectivas del Código Federal de procedimientos Civiles, especialmente los artículos 358 al 364 y demás relativos.

La finalidad que se persigue con el incidente de queja por indebido cumplimiento de resoluciones es que la sentencia de amparo y otras resoluciones más como las derivadas del incidente de suspensión y, aún concretamente, las relativas a la libertad provisional o caucional sean puntual, integral cabal y exactamente cumplidas o acatadas por la autoridad responsable.

Como podemos observar los supuestos de procedencia del recurso de queja en la Ley de Amparo son muy amplios, sin embargo, exclusivamente a lo referente en las fracciones IV y IX, guarda mayor similitud con la prevista en el Código Fiscal de la Federación ya que ésta es procedente contra actos de las autoridades responsables que incurran en exceso o defecto en la ejecución de la sentencia. Entendiendo por “exceso” sobrepasar lo que mande la sentencia de amparo, extralimitar su ejecución y, por el vocablo “defecto”, realizar una ejecución incompleta, que no comprenda todo lo dispuesto en el fallo.

Burgoa Orihuela (El Juicio de Amparo, p. 614) señala que debe entenderse por *defecto de ejecución de sentencia de amparo* cuando “...la autoridad responsable no realiza alguno o algunos de los actos que implique el alcance o extensión de éste y el cual se determina por el sentido de las consideraciones jurídicas y fácticas que en apoyo de los puntos resolutivos se hayan formulado” y, por *exceso de ejecución*, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo cuando “la autoridad responsable se extralimita, mediante los actos correspondientes, de la restitución a la que alude el precepto legal invocado, otorgando con demasía al quejoso lo que a éste incumbe para reintegrarlo en el pleno goce de la garantía individual violada; o cuando, a propósito del cumplimiento de una sentencia constitucional, altera la situación en que se encontraban las cosas inmediatamente antes de la violación, introduciendo elementos que no se hallaban en ella”.

Son variados los plazos para la interposición del recurso de queja, a decir: a) en los casos de las fracciones II y III del artículo 95 de la Ley de Amparo, esta figura podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras se falle el juicio de amparo en lo principal, por resolución firme; b) en los casos de las fracciones I, V, VI, VII, VIII y X del mismo artículo, se deberá interponer el recurso de queja dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; c) en los casos de las fracciones IV y IX del propio artículo 95, podrá interponerse dentro de 365 días, contados desde el día siguiente en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta; salvo que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la vida personal, deportación, destierro, o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, en que la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, y d) En el caso de la fr. XI del referido artículo 95, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que surta

efectos la notificación de la resolución recurrida. Esto es tratándose del recurso de queja contra autoridades responsables por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, puede interponerse en cualquier tiempo en tanto no se pronuncie sentencia firme; y si se trata de exceso o defecto en la ejecución de la sentencia protectora, el plazo es de un año a partir del conocimiento del cumplimiento irregular, que también puede ser reclamado por los terceros extraños afectados, salvo los supuestos de actos que afecten la vida, integridad corporal o la libertad, derechos ejidatarios, comuneros o núcleos de población, en cuyo caso puede interponerse en cualquier tiempo. En los demás supuestos, el plazo es de cinco días a partir del siguiente del que surta efectos la resolución que se combate.

Por otro lado, esta el *incidente de incumplimiento de sentencia*, regulado en el 107, fracción XVI, y 105 *in fine* de la Ley de Amparo, por medio del cual, en forma incidental se puede denunciar la inobservancia total o incumplimiento de la sentencia y conforme al artículo 108 de la ley antes citada, sin embargo como no es exhaustiva la reglamentación ahí prevista, deberán aplicarse en lo conducente las disposiciones respectivas del Código Federal de Procedimientos Civiles, especialmente los artículos 358 al 364 y demás relativos. También se puede plantear la repetición del acto reclamado, ya que el incidente queja (“recurso de queja”) no procede ante tales supuestos.

Debemos establecer en primer término lo que es un incidente, la palabra incidente deriva del latín, *incido incidens* (acontecer, interrumpir, suspender) significa en su acepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal.<sup>150</sup>

El incidente de incumplimiento de la sentencia de amparo, el cual tiene como base el artículo 105, segundo párrafo de la Ley de Amparo que establece lo siguiente:

105.-

.....

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el párrafo anterior, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las consecuencias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.

Dicho precepto no hace mención de un incidente de inejecución, ni algo que se le parezca; sin embargo, hace mención que cuando esta desobediencia por parte de la autoridad que tenga que cumplir con la sentencia de amparo, previo agotamiento de los requerimientos antes señalados, el órgano jurisdiccional tiene la obligación de remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de que se dé un cumplimiento forzoso a la sentencia de amparo, dando como consecuencia que su estudio y resolución se lleve por vía incidental.

---

<sup>150</sup> PALLARES, Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal”. 21ª ed. Ed. Porrúa, México, 1994, p. 410.

De esta manera, la conducta de la autoridad responsable obligada a dar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, puede ser de tres formas:

- a) Incumplimiento total de la ejecutoria de amparo.
- b) Retardo en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.
- c) Repetición del acto reclamado.

En el primer caso la autoridad responsable se abstiene de manera total a realizar cualquier acto que conlleve al cumplimiento de la sentencia de amparo.

El segundo se da mediante evasivas o procedimientos ilegales que hace la autoridad responsable en relación con el cumplimiento de la sentencia; dicho de otra manera *éste consiste en el aplazamiento indefinido por parte de una autoridad, sea o no responsable de lo ordenado en una ejecutoria de amparo.*<sup>151</sup>

Y el tercero de los citados, la autoridad responsable o cualquier otra que deba intervenir en el acatamiento del fallo constitucional, reitera o reproduce el acto o los actos contra los que se concedió la protección federal.

En sí, no existe un término establecido para su interposición, sino que más bien cuando la autoridad que conoció del amparo estima que la ejecutoria de amparo no ha sido cumplida a pesar de los requerimientos realizados a la autoridad responsable y en su caso a su superior o superiores jerárquicos, tendrá la obligación de remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que inicie el incidente de inejecución. Es por ello que el incidente de inejecución inicia desde el momento en que se manda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte el efecto jurídico del incumplimiento de las ejecutorias es determinado a través de los artículos 104 al 113 de la Ley de Amparo, que previenen en forma general la separación de su cargo, de la autoridad renuente, así como su consignación al Ministerio Público de la Federación para el ejercicio de la acción penal correspondiente, también el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir determinada ejecutoria, aunado a que el Ministerio Público de la Federación, cuidara el cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 113 de la Ley de Amparo, que determina que ningún asunto podrá archivarse hasta que no quede totalmente cumplido.

Por otro lado tenemos el incidente de repetición del acto reclamado, el cual se plantea conforme al artículo 108 de la Ley de Amparo que tiene la finalidad al igual que el de incumplimiento y consiste en garantizar al quejoso la restitución real, permanente, y definitiva; ordenada en la sentencia que le favoreció, así como la majestad inherente a tal decisión.

---

<sup>151</sup>GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. "El Juicio de Amparo". Ed. Porrúa, México, 1998, p. 145.

Dicho procedimiento es de especial pronunciamiento, por lo que no suspende el procedimiento.

La iniciación y continuación del trámite es a petición de parte interesada por lo que se requiere de la iniciativa de ésta, según lo que dispone el artículo 108 de la Ley de Amparo.

## 5.6 Propuesta.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue concebido sin la facultad de hacer cumplir sus sentencias haciendo imperfecta la sentencia fiscal toda vez que fue creado a través de la jurisdicción contenciosa administrativa, que se sitúa en el autocontrol de la justicia delegada, sin embargo, no todos los tribunales de lo contencioso administrativo tienen las mismas características del citado tribunal, tal es el caso del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que como tribunal fiscal en materia local tiene facultades de ejecución superando en esta etapa procesal al Tribunal en materia fiscal federal, por ello es necesario que dicho Tribunal, encuentre por medio de la queja el correcto y eficaz cumplimiento de sus fallos o determinaciones, por constituir los mismos un deber jurídico obligatorio prescrito por el derecho, a fin de salvaguardar el estado de seguridad jurídica de la sociedad, sin embargo, este ya posee plena jurisdicción en el sentido de poder determinar algunos derechos subjetivos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa versa en la naturaleza jurídica del mismo, ya que desde su origen se le doto de las características de un contencioso administrativo de anulación, sin facultades de imperio, sin embargo, es necesario ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenga la facultad de imperio puesto que no existe razón jurídica alguna para que esto no pueda ser posible.

Alfonso Cortina Gutiérrez, uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal que dio origen al entonces Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estableció que por razones de conveniencia y de oportunidad política, se determinó que el Tribunal no pudiera encargarse de ejecutar sus propios fallos, expresándolo de la siguiente manera:

Si se pregunta cuál es la razón jurídica por la cual se ha desposeído de la ley al Tribunal Fiscal de la Federación para ejecutar sus propios fallos, se deberá confesar que no existe ninguna, simplemente la ley ha tomado ese camino porque al dictarse la ley, al crearse por primera vez un órgano de justicia administrativa de justicia delegada, se pensaba que ese órgano no podría tener la suficiente fuerza para imponer de hecho, ante la autoridad administrativa la ejecución de sus propias sentencias y se pensó que existiendo ya una vieja tradición para el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte de Amparo, y existiendo ya inclusive muy severas sanciones para los casos de incumplimiento por la autoridad, de las sentencias de amparo, era más útil trasladar, abriendo el juicio de amparo, a la Suprema Corte, a los tribunales Federales, los problemas de la ejecución de sentencias del Tribunal Fiscal, de dejar éste en la ley con un compromiso que prácticamente no podría cumplir. Así, pues no es una razón jurídica la que ha determinado que se prive al Tribunal Fiscal la facultad, sino simples razones de conveniencia, de oportunidad política.<sup>147</sup>

Así podemos decir que la figura de la queja tiene suma importancia pues ésta es la que lleva al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a ejecutar sus fallos cuando la autoridad demandada no ha dado cumplimiento a la sentencia firme o en su caso interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva del acto impugnado, de ahí de hacer las modificaciones pertinentes que le

<sup>147</sup> Ciclo de quince conferencias titulado "Ciencia Financiera y Derecho Tributario", que Alfonso Cortina Gutiérrez dictó del 6 de enero al 24 de febrero de 1939, en la entonces Escuela de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

permitan cumplir con su finalidad, es decir, que la autoridad demandada se vea obligada a cumplir tanto con las sentencias firmes como interlocutorias, en el caso de que mediante éstas últimas se otorgue la suspensión definitiva del acto impugnado.

Por ello es necesario se regulen en el Código Fiscal de la Federación las medidas necesarias que aseguren de modo eficaz que lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea cumplido.

Por lo anterior consideramos pertinente que se realicen diversas reformas a los ordenamientos legales empezando por la Ley Orgánica de dicho Tribunal en su artículo 1º así como al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación que regula la figura jurídica de la queja; esto es, con el fin de reestructurar la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y asegurar de modo eficaz que lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea cumplido.

Nuestra propuesta es relativa al artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que actualmente establece:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de **plena autonomía** para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Para quedar de la siguiente manera:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía **y de plena jurisdicción** para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

La reforma al artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene su base constitucional en el artículo 17 de la Constitución General de la República que establece:

.....  
Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

**Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.**

.....

Con esto nos podemos dar cuenta que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene impedimento constitucional alguno para que no sea un tribunal con facultades de imperio.

Respecto al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación que regula la queja como medio de cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se citan las siguientes propuestas:

**1. El artículo 239-B en su primer párrafo establece:**

En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, **por una sola vez**, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia...

Para quedar de la siguiente manera:

En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia...

Esto es, se eliminaría la parte que determina que se podrá ocurrir en queja una sola vez, ya que la posibilidad de ocurrir en queja sin restricción temporal las veces que sean necesarias, ampliaría la efectividad de la queja siempre y cuando subsista la materia de la misma.

**2. Se desprende del artículo 239-B que la multa procede una vez que ha sido fundada la queja por:**

- a) Repetición del acto anulado
- b) Omisión total en el cumplimiento de la sentencia
- c) Incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado

Además de dejar sin efectos el acto que motivo la queja, no así por exceso o defecto. En el inciso a) y b) la multa es de 30 a 90 días de salario normal del funcionario responsable. En el inciso c) la multa es de 15 días del salario normal del funcionario responsable como mínimo y como máximo 45 días del mismo.

Nuestra propuesta es en el sentido de que la multa proceda también por exceso o defecto y que ésta se incremente siendo de trescientas a mil veces el salario mínimo general diario vigente del Distrito Federal, en los supuestos de: repetición, exceso o defecto y omisión.

En el caso de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva a la ejecución del acto impugnado cuya multa es de 15 a 45 días como máximo del salario normal del funcionario responsable, dicha multa sería de 30 como mínimo y 90 días como máximo del salario normal del funcionario responsable.

En ambas hipótesis la multa se aplicará tomando en cuenta:

- El nivel jerárquico;
- La gravedad del incumplimiento
- La reincidencia; y la
- Importancia del daño causado con el incumplimiento.

El incremento en la multa sería de mucha ayuda ya que al ser alta la cuantía, las autoridades procurarán no incurrir en estos supuestos para no verse afectadas en sus ingresos.

3. El segundo párrafo, fracción III, artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, establece:

La resolución a que se refiere esta fracción 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.

Dicho precepto legal no expresa a quien se debe de considerar como superior, es decir, si el jefe inmediato, otro jefe de mayor jerarquía o bien el titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios el funcionario responsable, ni precisa lo que deba entenderse por proceder jerárquicamente, aunado a esto el Código Fiscal de la Federación no establece la obligación de actuar en alguna forma o sentido al superior, por lo tanto la notificación al superior jerárquico hace las veces de un mero informe para conocimiento.

Es por ello que nuestra propuesta es:

- Especificar que el jefe inmediato funge como superior jerárquico del funcionario responsable del indebido cumplimiento de sentencia definitiva declarada firme;
  - Entenderse por: “proceder jerárquicamente” como el inicio del procedimiento de responsabilidad en contra del funcionario responsable conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por incumplimiento a la sentencia de nulidad emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea lisa y llana o para efectos.
4. La destitución del cargo del funcionario que reincida en incumplimiento de sentencia.

Si la autoridad a pesar de ya habersele impuesto una multa y haberse declarado sin efectos el acto que motivo la queja incurre de nueva cuenta en el incumplimiento de sentencia respectiva del mismo acto que motivo la primera queja, dando origen a una segunda queja, de ahí la importancia de que no sólo se promueva por una sola vez la queja. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procedería a ordenar la destitución del cargo o puesto que desempeñe el funcionario responsable.

Tal medida obligaría a los funcionarios responsables respetar cabalmente las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se beneficiaría al gobernado al evitarle acudir a otra instancia para el cumplimiento de una sentencia favorablemente que obtuvo previamente.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es creado mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, siendo el primer tribunal administrativo, autónomo e independiente que aparece en la historia jurídica de México, inspirado en la figura del Consejo de Estado francés, mismo que actualmente tiene una similitud y funcionalidad como órgano materialmente jurisdiccional.

**SEGUNDA.**- La justicia fiscal y administrativa es la encargada de dirimir las controversias que surgen entre los particulares (personas físicas o morales) y la Administración Pública Federal, por medio del juicio contencioso administrativo para conservar el Estado de Derecho y la seguridad social de los gobernados, en el que se constituye como uno de sus principales organismos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**TERCERA.**- El juicio contencioso administrativo federal es mixto o ecléctico, ya que tiene características tanto de un tribunal de anulación (donde se alegan violaciones a la ley) como de uno de plena jurisdicción (violaciones a un derecho subjetivo), ejemplo de esto es que dicho Tribunal puede emitir tanto sentencias que declaren la nulidad de la resolución impugnada como sentencias de condena, en donde se precisen los términos en que la autoridad demandada debe restaurar la lesión que se sobrevino al transgredirse el derecho subjetivo de un particular, lo cual es característica de un tribunal de plena jurisdicción.

**CUARTA.**- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sólo es un tribunal de anulación, sino que está facultado para dictar resoluciones condenatorias y reconocer derechos subjetivos, no así de ejecutar sus propias sentencias, en virtud de la naturaleza con que fue creado, por lo cual no resulta coherente que dicho Tribunal no cuente con facultades de imperio para el cumplimiento de sus fallos.

**QUINTA.**- Si el objetivo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el de administrar justicia pronta, completa e imparcial en la materia administrativa y fiscal, dicho objetivo se ve afectado en cuanto a su eficacia, ya que la queja como medio de cumplimentación a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es deficiente para combatir la indiferencia de las autoridades administrativas ante tales fallos.

**SEXTA.**- La queja es una instancia cuyo objeto es el cabal cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**SÉPTIMA.**- A través de la queja se debe asegurar la materialización de sus resoluciones para que se lleve a cabo una función jurisdiccional integral y conservar el Estado de Derecho Mexicano.

**OCTAVA.**- La ineficacia de la queja versa en que ésta puede ser interpuesta una sola vez y si resulta favorable al particular el Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa sólo está facultado para imponer una multa en los casos de: repetición, omisión e incumplimiento de la suspensión definitiva del acto impugnado, y en caso de que la autoridad demandada continúe su renuencia, debe el actor recurrir al juicio de amparo para poder obtener la ejecución de la misma.

**NOVENA.**- Atendiendo a la naturaleza del juicio de garantías, éste no fue instituido como un medio para el cumplimiento de sentencias, ya que la esencia jurídica del juicio de garantías no es la de funcionar como queja suplente ni como un incidente de ejecución de sentencias, sino como una figura tutelar de las garantías de los gobernados.

**DÉCIMA.**- La queja tal como hasta ahora esta instituida es insuficiente para establecer un control eficaz de vigilancia del cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que como medida coactiva se determina la imposición de una multa de treinta a noventa días de salario normal al funcionario responsable, y dar conocimiento al superior jerárquico de dicha irregularidad.

**UNDÉCIMA.**- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe de dotarse de los medios necesarios para la plena ejecución de sus sentencias, tal como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DUODÉCIMA.**- El estado actual de regulación de la queja origina una violación a la garantía de justicia pronta y expedita (artículo 17, párrafo segundo, Constitucional) ya que obliga al gobernado a recurrir al juicio de garantías para hacer efectiva una resolución firme por dicho Tribunal.

**DÉCIMA TERCERA.**- Para darle mayor rigidez a la queja se propone que: ésta pueda interponerse las veces que sea necesario y que la multa proceda no sólo por repetición, omisión y por incumplimiento a la suspensión definitiva del acto impugnado, sino también en el supuesto de exceso o defecto, así como el incremento de la misma de 300 a 1000 veces el salario mínimo general diario vigente del Distrito Federal.

**DÉCIMA CUARTA.**- Fincar responsabilidad a aquellos servidores públicos que por negligencia o rebeldía no cumplan con los lineamientos de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que el Código Fiscal de la Federación no establece lineamiento alguno que obligue al superior jerárquico al cumplimiento de la sentencia dictada por dicho tribunal, es decir, sólo se le notifica del incumplimiento pero no establece efecto alguno.

**DÉCIMA QUINTA.**- Para darle mayor rigidez a la instancia de la queja podríamos tomar figuras jurídicas de nuestro sistema judicial, tal sería el caso de la Ley de Amparo y la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal o de otros países, con el objeto de resguardar la eficacia y validez de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**DÉCIMA SEXTA.-** Hay una disparidad procesal entre la Administración Pública Federal y el particular, ya que cuando éste tiene que cumplir con la sentencia, el Estado emplea su facultad de imperio para obligar a su cumplimiento, sin embargo, cuando las autoridades son obligadas al cumplimiento, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra imposibilitado para obligar a la ejecución de dicha sentencia. Esta disparidad procesal de ninguna forma puede ser parte de un país donde se presume que se vive bajo un Estado de Derecho.

## APÉNDICE

# 1. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los artículos 1º; 11, fracciones V, VII, VII, y XII, y 31; se adicionan los artículos 11 con las fracciones XV y XVI, pasando la actual XV a ser XVII; 20 con una fracción VI, pasando la actual VI a ser VII; un Capítulo VIII, con un artículo 45, y se deroga la fracción III del artículo 16, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

Artículo 1º.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Artículo 11.- .....

I. a IV.....

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 fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI.....

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada;

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación o de los organismos descentralizados federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX. a XI.....

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos de la Federación o de los organismos descentralizados federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX. a XI.....

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

XII. y XIV.....

XV. 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;

XVI. Contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos cuando el interesado los controvierta con motivo de su aplicación, y

XVII. Las demás señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

.....  
.....  
.....  
.....

Artículo 16.-.....

I. a II. ....

III. (Se deroga)

IV. a XIV. ....

Artículo 20.- Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. a V. ....

VI. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;

VII. Las demás que establezcan las leyes.

Artículo 31.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos:

I. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta;

II. Se trate de empresas que tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y determinen su resultado consolidado;

III. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio Nacional, y

IV. El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En los casos señalados en las tres primeras fracciones de este artículo, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción IV, se atenderá al domicilio del particular.

Cuando el demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentra la sede de dicha autoridad.

#### CAPÍTULO VIII

De las Responsabilidades de los Magistrados, Secretarios de Acuerdos y Actuarios

Artículo 45.- Los magistrados, secretarios de acuerdos y actuarios del Tribunal incurrir en responsabilidad si:

I. Expresan su juicio respecto de los asuntos que estén conociendo, fuera de las oportunidades en que esta Ley lo admite;

II. Informan a las partes y en general, a personas ajenas al Tribunal sobre el contenido o el sentido de las resoluciones jurisdiccionales, antes de que éstas se emitan y en los demás casos, antes de su notificación formal;

III. Informan el estado procesal que guarda el juicio a personas que no estén autorizadas por las partes en los términos de esta Ley, y

IV. Dan a conocer información confidencial o comercial reservada.

#### TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se reforma la denominación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por la de Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tercero.- Se derogan toadas las disposiciones que se opongan al presente Decreto

Dado en la Sala de Comisiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de noviembre del año dos mil tres.

## **2. Proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

### **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **CAPÍTULO X**

##### **Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión**

ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 53 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de

apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

c) Cuando la naturaleza del acto y las condiciones materiales así lo permitan, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decreta, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por el artículo 53 de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 52 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción 1, inciso a) de este artículo.

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, tratándose, en especial de devolución de mercancías, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto vía resarcimiento económico, y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en lo conducente los procedimientos previstos en las leyes especiales y a falta de ellos, lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

f) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

g) Si la sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá a la autoridad demandada un plazo de tres días para que dé cumplimiento al fallo. Además se impondrá la multa y procederá en los términos previstos en la fracción 1 de este artículo.

III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

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 esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la sala impondrá al 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.

IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y noiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la

ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 13 y 14 de esta Ley, ante la misma sala regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo magistrado instructor de la queja.

### **3. Comentario al Proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

Tal proyecto incrementa la multa de apremio a las autoridades que incurran en: repetición y omisión total al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, multa que fija entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario vigente del Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, sin embargo, si la autoridad incurre en exceso o defecto no hay multa alguna, sino simplemente se le da un término a la autoridad para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

En el supuesto de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la multa es la misma a la que esta establecida en el actual Código Fiscal de la Federación, es decir de 15 a 45 días del salario normal del funcionario responsable. En este supuesto estamos en desacuerdo ya que debería de incrementarse dicha multa a un 100%, es decir, de 30 como mínimo y 90 días como máximo del salario normal del funcionario responsable.

Dicho proyecto no incrementa la multa en el supuesto de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, pero sí incrementa la multa a quien promueva una queja notoriamente improcedente a un monto equivalente entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, lo cual nos parece que es una disparidad. Dicha multa actualmente en el Código Fiscal de la Federación es de 20 a 120 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Dicho proyecto agrega que si en tal supuesto se suspendió la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga, esto último, nos parece apropiado, para aquel que interponga la queja como una argucia.

Nos parece muy acertado que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución durante el trámite de la queja, tal y como lo expresa, el artículo 58, fracción II, inciso f), de dicho proyecto; sin manifestar alguna condición para ello.

También incluye el cumplimiento sustituto vía resarcimiento económico [art. 58, fr. II, inciso e)] procedente en el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, tratándose, en especial de devolución de mercancías ordenando instruir el incidente respectivo.

Otro punto que nos parece muy apropiado, es el hecho de que reduce el término de 20 días (término establecido por el actual Código Fiscal de la Federación) a tres días par dar cumplimiento al fallo, una vez que la sala resolvió que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia.

De la lectura del artículo 58, fr. I, inciso b), del citado proyecto, se desprende que: la sala sólo esta facultada a requerir al superior jerárquico para que cumpla con lo sentenciado, en caso de que el funcionario responsable incumpla, de persistir el incumplimiento se le impondrá una multa de apremio, así como dar aviso a la Contraloría Interna, a fin de que esta determine la responsabilidad del funcionario responsable, es decir, la sala no esta facultada para destituir a la autoridad renuente sino únicamente para multarlo y dar aviso a la Contraloría Interna.

Tal proyecto, vuelve a limitar a la queja pudiendo ésta interponerse por sólo una vez, con excepción del supuesto de omisión, con esto estamos inconformes ya que la queja se debe de interponer las veces que sea necesaria, siempre y cuando subsista la materia de la misma. La queja no debe tener restricción temporal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; PRIMER CURSO, 15ª Edición. Editorial Porrúa, 2000.
- Acosta Romero, Miguel. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª Edición. Editorial Porrúa. 1993.
- Acosta Romero, Miguel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 3ª Edición. Editorial Porrúa. 2001.
- Armienta Calderón, Gonzalo. EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO. Edición Textos Universitarios, 1997.
- Arreola Ortiz, Leopoldo. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CONSEJO DEL ESTADO FRANCÉS. 3ª Época Año I Revista del Tribunal Fiscal de la Federación ,1998.
- Arrijo Vizcaino, Adolfo. DERECHO FISCAL, 13ª Edición. Editorial Themis, México, 1998.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, 33ª Edición. Editorial Porrúa, 2001.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO, 9ª Edición. Editorial Porrúa. 1999.
- Briseño Sierra, Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL.2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1990.
- Carrasco Iriarte, Hugo. DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL, 4ª Edición. Editorial Harla, 2002.
- Carrasco Iriarte, Hugo. LECCIONES DE PRÁCTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL. Editorial Oxford, México, 2001.
- De Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 8ª Edición. Editorial Porrúa, 1969.
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, 3ª Edición. Editorial Limusa, México, 1998.
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Editorial Limusa, 1998.

- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Editorial Limusa, 1998.
- Díaz González, Luis Raúl. MEDIOS DE DEFENSA FISCAL, 2ª Edición. Editorial Gasca, México, 2002.
- Escola, Héctor Jorge. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Depalma, 1990.
- Fix Zamudio, Héctor. FUNCIÓN DEL PODER EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS. Editorial UNAM. 1997.
- Fraga Gabino, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO, 42ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2002.
- García Maynez, Eduardo. INTRODUCCIÓN GENERAL AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa, México, 1967.
- Gómez Lara, Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 9ª Edición. Editorial Harla, México, 1996.
- Gómez Lara, Cipriano. DERECHO PROCESAL CIVIL, 6ª Edición. Editorial Harla, México, 1997.
- González Pérez, Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO, 2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1997.
- González Pérez, Jesús. PROCESO ADMINISTRATIVO FEDERAL, 3ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2000.
- Hedúan Virúes, Dolores. LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Editorial Continental, México, 1961.
- Lucero Espinoza, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Editorial Porrúa, 1999.
- Lucero Espinoza, Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. Editorial Porrúa, 2000.
- Lomelí Cerezo, Margarita. DERECHO FISCAL REPRESIVO, 2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1967.
- Margain Manatou, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, 15ª Edición. Editorial Porrúa, 2000.

- Margain Manatou, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD, 8ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1999.
- Nava Negrete, Alfonso. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Nava Negrete, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. 2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2001.
- Ovalle Favela, José. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 8ª Edición. Editorial Harla, México, 1999.
- Rodríguez y Lobato, Raúl. DERECHO FISCAL, 2ª Edición. Editorial Harla, México, 1986.
- Sánchez Pichardo, Alberto. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA, 5ª edición. Editorial Porrúa, México, 2003.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO, 20ª Edición. Editorial Porrúa, 2000.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO, 20ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2000.
- Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, México, 1997.
- Tron Petit, Jean Claude. MANUAL DE LOS INCIDENTES EN EL JUICIO DE AMPARO. 4ª ed. Ed. Themis. México, 2003.

## DICCIONARIOS

- Burgoa Orihuela, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. 4ª Edición. Editorial Porrúa, 1999.
- Carrasco Iriarte, Hugo. DICCIONARIO DE DERECHO FISCAL. Editorial. Oxford, 1998.
- Couture, Eduardo J. VOCABULARIO JURÍDICO. 5ª Edición. Editorial Desalma. 1993.
- De Pina Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. 27ª Edición. Editorial Porrúa. 1999.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 15ª Edición. Editorial Porrúa, 2003.
- Pallares, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL. 27ª Edición. Editorial Porrúa, 1994.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA, México, 2004.
- Código Fiscal de la Federación, 14ª edición. Editorial ISEF, México, 2004.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, 14ª edición. Editorial ISEF, México, 2004.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, 7ª edición. Editorial ISEF, México, 2004.
- Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 21ª edición. Editorial Porrúa, México, 2004.
- Ley de Amparo. Editorial SISTA, México, 2004.
- Ley de Justicia Fiscal  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936
- ACUERDO G/10/2001  
Emitido por el Pleno de la Sala superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## HEMEROGRAFÍA

- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 68, Tercera Época, año VI, agosto de 1993.
- Semanario Judicial de la Federación, Época octava, Tomo III, Segunda Parte-I, pág. 244.
- Revista Ratio Juris, Época I, Ejemplar 6 México, febrero-abril, 2001

## FUENTES ELECTRÓNICAS

- <http://www.tff.gob.mx.tffedl.html>