



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

"DEL INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS EN
EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO".

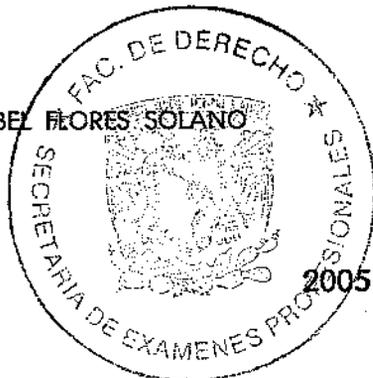
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA NIEVES GUADALUPE RAMIREZ



ASESOR: LIC. ANA ISABEL FLORES SOLANO

CD. UNIVERSITARIA, D. F.



m 345037



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.

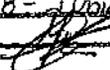
*A mis papás,
Genaro Francisco Guadalupe Sandoval
y Emelia Ramírez Cruz.*

A quienes agradezco infinitamente su esfuerzo incansable por sacarme adelante, sus consejos siempre oportunos, así como su constante apoyo; esperando, con este logro, recompensar un poco de todo lo que me han dado. Los quiero mucho. Gracias.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MARTA NEVES GUADALUPE RAMÍREZ

FECHA: 8 - Julio - 2005

FIRMA: 

*Para mis hermanos,
Alberto, Araceli y Omar.*

Quienes de una u otra forma han contribuido en mi superación tanto personal como académica, reafirmandome que una de las cosas más importante es el apoyo que existe entre nosotros. Siempre podrán contar conmigo.

*A mi abuelita,
Rosa Cruz Martínez.*

Con todo mi cariño donde quiera que te encuentres. Siempre te recordare.

A la Lic. Ana Isabel Flores Solano.

Mi afecto y agradecimiento por sus enseñanzas, sus consejos siempre amables y prudentes, así como por su gran calidad humana. Ejemplo de dedicación y amor a la docencia.

Al Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.

Con el respeto y admiración de siempre.

A mis amigas y amigos.

Por su estímulo y amistad brindada. Son plenamente correspondidos.

A Dios.

Por todo lo que me ha regalado.

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

5

CAPÍTULO I. "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA"

1.	Definición.	8
2.	Naturaleza jurídica.	12
3.	Antecedentes.	17
4.	Competencia.	26

CAPÍTULO II. "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"

1.	Pretensión en el juicio contencioso administrativo.	50
	A. Concepto de acción.	50
	B. Derecho de la acción.	53
	C. Acción ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	55
	D. Requisitos de procedibilidad.	57
2.	Improcedencia y sobreseimiento.	58
3.	Partes.	72
4.	La demanda.	73
5.	La contestación de la demanda.	84
6.	La ampliación de la demanda y de la contestación a la ampliación de la demanda.	89
7.	Pruebas.	94
8.	Alegatos y cierre de la instrucción.	111
9.	Sentencia.	113
10.	Recursos.	120
	A. Reclamación.	120
	B. Revisión.	121

C. Juicio de amparo.	124
11. Excitativa de justicia.	125
12. Aclaración de sentencia.	126
13. Queja.	127

CAPÍTULO III. "TEORÍA PROCESAL DEL INCIDENTE"

1. Concepto.	132
A. Conceptos doctrinales.	132
B. Concepto legal o formal.	135
2. Clases de incidentes.	140
A. Especial pronunciamiento.	140
B. Previo y especial pronunciamiento.	141
C. Objeto.	142
D. Incidente de nulidad.	143
E. Clasificaciones doctrinales.	144
3. Modalidades en cuanto a su trámite.	145
A. Consideraciones doctrinales	146
4. Importancia de los incidentes.	147
5. Peculiaridades de los incidentes.	149
A. Propiedades: finalidad, causa y objeto.	149
6. Características.	151
7. Requisitos de procedencia.	153
A. Competencia.	153
B. Previsión en la Ley.	153
C. Oportunidad.	154
D. Legitimación.	154
E. Idoneidad.	155
8. Etapas del incidente.	156
A. Instrucción.	157
a) Expositiva, postulatoria o polémica.	158

b) Probatoria o demostrativa.	159
c) Alegatos o conclusiones.	160
B. Etapas de la resolución incidental.	160
a) Preámbulo.	161
b) Resultandos.	161
c) Considerandos.	162
d) Resolutivos.	162
C. Requisitos de fondo de la resolución incidental.	162

CAPÍTULO IV. “INCIDENTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”

1. Definición.	164
2. Clasificación.	164
3. Etapas procesales del juicio contencioso administrativo y la ubicación de los incidentes que en ellas pueden surgir.	165
4. Incidente de incompetencia por razón de territorio.	166
5. Incidente de acumulación de autos.	167
6. Incidente de nulidad de notificaciones.	170
7. Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.	176
8. Incidente de recusación por causa de impedimento.	176
9. Incidente de suspensión de la ejecución.	181

CAPÍTULO V. “INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS”

1. Antecedentes.	184
2. Causa.	185
3. Finalidad.	188
4. Forma.	191
A. Regulación legal.	191

B. Requisitos de procedencia.	191
a. Órgano competente.	192
b. Legitimación.	193
C. Tramitación.	194
D. Sanciones.	197
5. Etapa procesal en que ocurre.	197
6. Propuesta.	197
ANEXOS.	200
CONCLUSIONES.	210
BIBLIOGRAFÍA.	212

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

A fin de contribuir al ejercicio del control sobre la legalidad de los actos provenientes de la Administración Pública, existen instrumentos jurídicos puestos a disposición de los administrados, mediante los cuales es posible controvertir la actuación ilegal de aquélla, permitiendo que un determinado acto administrativo sea retirado de la vida jurídica, cuando se advierta el incumplimiento de los requisitos señalados por la ley.

En ese contexto, uno de esos instrumentos jurídicos de control de la legalidad lo constituye el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual se desarrolla a través de una serie de etapas que están unidas lógicamente entre sí, con la finalidad de resolver la controversia surgida entre el particular y la administración pública, mediante el pronunciamiento de una sentencia por parte del órgano jurisdiccional referido.

Durante la sustanciación del juicio en comento, pueden surgir diversas cuestiones accesorias denominadas tanto por la doctrina como por la legislación: incidentes, entre los cuales tenemos al de falsedad de documentos, al cual va referido en concreto el presente trabajo.

Por la importancia que representa el primer Tribunal Contencioso Administrativo de nuestro país, en el primer capítulo se hace alusión a su definición, naturaleza, antecedentes y competencia material, ya que ante éste, debe promoverse el juicio contencioso administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación.

En el segundo capítulo se hace referencia a la pretensión en el juicio aludido, partiendo del concepto de acción. Así mismo, se estudia su improcedencia y sobreseimiento, las partes en el mismo, la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su respectiva contestación, las pruebas, los alegatos, el cierre de la instrucción, la sentencia, los recursos, así como lo concerniente a la excitativa de justicia, la aclaración de sentencia y la queja.

En el tercer capítulo se abordan los aspectos teóricos y generales de los incidentes, para lo cual se acudirá a la materia procesal civil. Se analizará lo referente a su concepto, peculiaridades, importancia, características, clases, requisitos de procedencia, etapas de los incidentes, así como etapas de la sentencia interlocutoria que les pone fin; buscando con ello tener un panorama de esta figura jurídica poco estudiada por los doctrinarios en nuestro país, por lo cual también se hará referencia a las opiniones expresadas por algunos autores extranjeros.

En el cuarto capítulo se tratan en concreto los incidentes que pueden surgir en el juicio contencioso administrativo federal, y se resalta la clasificación que de los mismos hace el Código de la materia.

Finalmente, en el quinto y último capítulo se estudia al incidente de falsedad de documentos partiendo de sus antecedentes y realizando un análisis específico del mismo conforme a su regulación en el Código Fiscal de la Federación. De igual forma se propone el mismo sea de previo y especial pronunciamiento en aquellos casos en que es necesario suspender el juicio en lo principal y en los cuales de declararse fundado puede traer como consecuencia el que la acción ejercida sea improcedente o de haberse iniciado el juicio, sea sobreseído.

En consecuencia, lo anterior redundaría en el cumplimiento de la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución, consistente en una justicia pronta e imparcial, siendo que al ser declarado fundado no tendría caso continuar con el juicio en lo principal.

Es de esa forma como presentamos el siguiente trabajo de investigación, en el cual para su realización se acudió a la doctrina, a la legislación y a la jurisprudencia.

María Nieves Guadalupe Ramírez
Ciudad Universitaria, marzo de 2005

CAPÍTULO I

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1. DEFINICIÓN.

Al ser un gran acierto la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tanto en el ámbito federal como estatal, en nuestra organización constitucional y jurídica,¹ es indispensable hacer referencia a la definición del primer Tribunal Contencioso Administrativo de nuestro país: el Tribunal Fiscal de la Federación, creado por la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el cual cambió su denominación a "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", con las reformas y adiciones realizadas a la Ley Orgánica del mismo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000 y que entraron en vigor el 1° de enero de 2001.

La palabra *tribunal* hace referencia, como lo señala Guillermo Cabanellas, "Al conjunto de jueces o magistrados que administran colegiadamente justicia en un proceso o instancia. Sala o edificio donde los jueces de todas las jerarquías desempeñan sus funciones, aun siendo unipersonales. Todo juez o magistrado que conoce en asuntos de justicia y dicta sentencias."²

De lo anterior se desprende que el término tribunal alude, por un lado, al lugar físico donde se realizan las funciones jurisdiccionales, y por

¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 558.

² CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, T. VIII, 20ª ed., Ed. Heliasta SRL., Buenos Aires, Argentina, 1981, p. 210.

el otro, a los jueces o magistrados que de manera individual o colegiada administran justicia.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al Tribunal Fiscal de la Federación como: "el organismo judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades fiscales federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos."³

De acuerdo con Luis R. Díaz González, el Tribunal Fiscal de la Federación es el "Órgano Jurisdiccional creado por el Estado, con el objeto de que conozca de controversias de carácter fiscal o administrativo, referentes a ciertos actos de autoridad administrativa, que en forma genérica afectan a los particulares, o que, en forma excepcional, dañan los intereses de la misma autoridad."⁴

Por otro lado, cabe destacar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal contencioso administrativo en virtud de que imparte justicia administrativa, por ello es conveniente hacer referencia a lo que se entiende por contencioso administrativo.

En términos generales **contencioso** significa: contienda, litigio, pugna de intereses.

El autor Gabino Fraga sostiene que el contencioso administrativo puede definirse desde dos perspectivas, uno formal y otro material. "Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 3170.

⁴ DÍAZ GONZÁLEZ, Luis R. *Tribunal Fiscal de la Federación. Ley Orgánica Comentada*, 2ª ed., Ed. ECASA, México, 1992, p. 132.

de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.”⁵

El Diccionario Jurídico Mexicano establece que es “el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo.”⁶

De esa definición se puede advertir que un tribunal contencioso administrativo puede estar integrado orgánicamente al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo. El sistema francés o administrativista sitúa a estos tribunales dentro del marco del Poder Ejecutivo, en tanto que el angloamericano o judicialista los ubica dentro del Poder Judicial. En nuestro país, al tener una influencia determinante del sistema francés, se ubica al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Poder Ejecutivo, sin embargo, cabe adelantar, sus sentencias pueden ser sujetas a impugnación ante el Poder Judicial Federal.

Para Manuel Lucero Espinosa el contencioso administrativo “constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de

⁵ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 43ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003, p. 444.

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 15ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 685.

la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.”⁷

Giuliani Fonrouge al respecto opina que “es fundamentalmente un proceso de partes... que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad de aquéllas y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar en todas las medidas que disponga –a pedido de oficio- para el esclarecimiento de la verdad.”⁸

Como consecuencia del estado de derecho, en el cual la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le permite y de la forma en que la norma legal lo indique (garantía de legalidad), se desprende que su actividad debe estar subordinada al Derecho. Por tanto, no puede actuar de manera caprichosa, arbitraria o ilegal y de ocurrir así, existen instrumentos jurídicos mediante los cuales se pueden impugnar esos actos que no se ajusten a la ley y lesionen los derechos de los gobernados, a fin de restablecer el orden jurídico que ha sido quebrantado por una autoridad del Estado.

En esa tesitura, podemos destacar que el contencioso administrativo es una forma de control de legalidad de los actos administrativos, por medio del cual se van a resolver los litigios, controversias o pugnas suscitadas entre los particulares y los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, sea ésta centralizada o descentralizada, cuando se impugne su actuación por considerarse ilegal.

“En la actualidad es un principio admitido sin reservas, que los órganos del Estado sólo pueden actuar subordinados al Derecho, y su

⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 17.

⁸ Cfr. QUINTANA VALTIERRA. Jesús y Jorge Rojas Yáñez. *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª ed., Ed. Trillas, México, 1999, p. 325.

actividad debe ser legal tanto en la sustancia como en la forma de los actos a través de los cuales ejercen su función.”⁹

En conclusión, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional que se encarga de conocer y dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, por actos de autoridad considerados ilegales, contando, dicho tribunal, con plena autonomía para dictar sus fallos.

2. NATURALEZA JURÍDICA.

Debemos tomar en cuenta que al hablar de naturaleza jurídica se hace referencia a la esencia de dicha institución, la cual nos permitirá ubicar con exactitud sus características distintivas.

La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se establece en el artículo 1 de su Ley Orgánica vigente, que a la letra dice:

“Artículo 1. 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.”

Del contenido de ese artículo, así como de las definiciones señaladas en el apartado anterior, se desprenden las siguientes características:

1. Formalmente es un tribunal administrativo, ya que se encuentra ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo.

⁹ Tribunal Fiscal de la Federación, 55 años, Obra Conmemorativa, T. I, p. 251.

2. Materialmente es un órgano jurisdiccional, en virtud de que dirime controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares.
3. Es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos; es decir, aun cuando se ubica dentro del Poder Ejecutivo, sus resoluciones las emite de manera independiente, fundadas únicamente en la ley y nunca influenciadas por funcionarios de la administración activa.

Esa autonomía se ve expresada desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1º de enero de 1937, la cual señala:

"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..."¹⁰

4. También la Ley de Justicia Fiscal, estableció que el Tribunal Fiscal de la Federación resolvería mediante una jurisdicción delegada, dado que sus fallos los dictaba a nombre del Poder Ejecutivo, al señalar expresamente:

"El Tribunal Fiscal de la Federación dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría

¹⁰ Diario Oficial de la Federación de 31 de Agosto de 1936.

*de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.*¹¹

Por otro lado, un aspecto que es muy discutido entre diversos administrativistas, radica en determinar si el contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de anulación u objetivo o de plena jurisdicción o subjetivo; sin embargo, actualmente se considera que comparte características de ambos.

Para entender lo anterior ahora nos referiremos a las diferencias que existen entre uno y otro, tomando en consideración las opiniones de algunos autores.

Respecto al contencioso de anulación, Alfonso Cortina Gutiérrez señala: "El de anulación se sujeta procesalmente al recurso por exceso de poder, que es la acción por la cual cualquier persona que tenga interés puede provocar la anulación de una decisión ejecutoria por el juez administrativo, como consecuencia de la ilegalidad de esta decisión. En dos principios fundamentalmente se apoya la impugnación de una decisión ejecutoria, que son primero, el de que el recurso por exceso de poder se refiere a los actos que por su naturaleza entran dentro de la competencia del juez administrativo y segundo, que estos actos abren el recurso cuando sean decisiones ejecutorias, es decir, actos unilaterales que causen un agravio a un particular."¹²

Por su parte Manuel Lucero Espinosa, señala: "El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se

¹¹ Ídem.

¹² CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*, Ed. Themis, México, 1993, pp. 244-245.

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; o 4) Por desvío de poder. Por su parte, el contencioso subjetivo, al versar sobre derechos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.”¹³

El autor Emilio Margáin Manautou, menciona que las diferencias más notables entre el contencioso de plena jurisdicción y el de anulación son:

- a) “En el Primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.
- b) “En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.
- c) “En el primero el efecto de la sentencia es *Interpartes*; en el segundo en 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 aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes.”¹⁴

Para dicho autor “el hecho de que el Tribunal recoja algunas características del Tribunal de plena jurisdicción no le quita su naturaleza

¹³ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., p. 19.

¹⁴ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 4.

de Tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de justicia administrativa y nada más.¹⁵

Manuel J. Argañarás, divide las diferencias entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos, los cuales explica de la siguiente manera:¹⁶

- a) Respecto a su finalidad, en el de anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración; por su parte con el de plena jurisdicción se busca el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo. Sobre este aspecto, cabe señalar que el contencioso de anulación se creó para conocer la afectación de un interés legítimo.
- b) En cuanto al procedimiento, en el contencioso de anulación la administración no es parte demandada, su función consiste, únicamente, en rendir un informe cuando se lo requiere el tribunal; mientras que el de plena jurisdicción tiene el carácter de judicial, es decir, habrá una parte demandada y una demandante, se desarrollará un juicio con todas sus etapas procesales.
- c) Respecto a la sentencia, en el de anulación sólo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite al mismo tiempo una sentencia de condena en caso de que proceda.
- d) Finalmente, en cuanto a los efectos de la sentencia, la que se emite en el contencioso de anulación sólo declarará la nulidad de la

¹⁵ *Ibidem*, p. 8.

¹⁶ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Op. cit.*, pp. 25-26.

resolución combatida, es decir, no se podrá ejecutar por el tribunal; mientras que la dictada en el contencioso de plena jurisdicción sí puede ser ejecutada, siendo que busca restablecer un derecho subjetivo.

En ese contexto, como se señaló anteriormente, el Tribunal Contencioso Administrativo Federal de nuestro país es un tribunal tanto de plena jurisdicción como de anulación, así se desprende del contenido del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en vigor, que establece lo siguiente:

"Artículo 239. 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 deba 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.

..."

Las sentencias para efectos que se dictan en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son características del contencioso de plena jurisdicción, ya que en ellas se señala en que términos debe dictar la autoridad su resolución.

3. ANTECEDENTES.

El contencioso administrativo mexicano, que toma como modelo el Consejo de Estado francés, tiene uno de sus primeros antecedentes en la

“Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo” de 25 de mayo de 1853, conocida también como “Ley Lares”, en honor a don Teodosio Lares quien formuló el proyecto de dicho ordenamiento, la cual constaba de 14 artículos, siendo su artículo 4 el que contempla dicha institución al establecer:

“Artículo 4. Habrá en el Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.”

Don Ignacio L. Vallarta, quien en ese tiempo fungía como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se opuso a la Ley citada, bajo el argumento de que era inconstitucional, debido a que violaba la división de poderes al reunir al ejecutivo y al judicial en la persona del Presidente de la República. Su voto particular al respecto decía:

“Entre nosotros, en nuestra legislación nacional, existe también una ley que consagra esa institución de lo contencioso administrativo. Es la de 25 de mayo de 1853 y su reglamento de la misma fecha, expedidos por el dictador Santa-Anna. Pero ¿puede ser compatible con nuestro Código Fundamental semejante institución que hace al Poder Administrativo, en ciertos casos, juez de los negocios en que es parte? Sin analizar en todos sus pormenores esta cuestión, porque esto no es del caso, basta para resolver negativamente la lectura de algunos textos de la Constitución. No puede el Poder Administrativo de la República, juzgar, fallar litigios, aunque sean suscitados entre él y los particulares, porque el artículo 50 de esta ley prohíbe que ese poder y el judicial se reúnan en una persona o corporación. Y los artículos 97 y 98, lejos de permitir que el Poder Ejecutivo juzgue aún sobre sus propios contratos, encomiendan expresamente al judicial la facultad de conocer de las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales y

de aquellas en que la federación fuere parte. Estos textos son decisivos, y sin necesidad de citar nuestras leyes constitucionales desde las más antiguas, como la de 14 de febrero de 1826, que consignan al Poder Judicial el conocimiento de las disputas que se susciten sobre contratos celebrados aun por el ejecutivo Federal, es imposible entre nosotros aceptar lo contencioso-administrativo, sostener como constitucional la facultad de que la administración goza en otras naciones, de fallar asuntos litigiosos.

Cualesquiera que sean las razones que se invoquen a favor de la institución de lo contencioso-administrativo, y sería muy fuera de propósito mencionarlas siquiera en este lugar, no es posible dudar que ella está reprobada por la ley fundamental. Pero si bien esto es indisputable, no se debe de ello seguir que sea de la competencia de los tribunales conocer de toda cuestión que se promueva con motivo de las obras de utilidad pública, o de asuntos de interés general. Esto sería privar a la administración de sus facultades propias, y canonizar la invasión del Poder Judicial sobre el Ejecutivo. Por esto, y para que no se imputen errores que no abrigo, me apresuro a decir que, a pesar de las opiniones que he indicado y como conforme con ellas, yo el primero reconozco la competencia de la autoridad administrativa en esos asuntos de interés general, como construcción y conservación de caminos, canales y ferrocarriles, desagües, desecación de pantanos, cobranza de impuestos, policía, etc. Por las mismas razones que niego al Poder Administrativo la facultad de fallar en asuntos contenciosos, niego también al judicial la de resolver negocios administrativos. Considero anticonstitucionales esos dos extremos, que confunden las atribuciones de dos poderes. Aunque en principio general es bien difícil marcar el límite preciso en que termina lo administrativo (competencia del Poder Ejecutivo) y en que comienza lo contencioso (competencia del Poder Judicial), es, por fortuna, innecesario en este amparo, descender hasta las últimas dificultades de esta materia.¹⁷

¹⁷ DE LA CUEVA, Arturo. *Derecho Fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 231-233.

Posteriormente, durante el Imperio de Maximiliano (1864), entró en vigor una nueva Ley sobre lo Contencioso Administrativo, así como su reglamento, la cual fue derogada al año siguiente. En ella se establecía que no correspondía al Poder Judicial el resolver las cuestiones administrativas, entre ellas se encontraban las obras públicas, contratos con la administración, rentas nacionales, etc.

No fue, sino hasta el 27 de agosto de 1936 cuando se reestableció el contencioso administrativo con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, por parte del Presidente Lázaro Cárdenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936 y en vigor el 1° de enero de 1937. Dicha Ley tiene una gran importancia en virtud de que, en primer lugar, creó al Tribunal Fiscal de la Federación y, en segundo lugar, lo creó como un órgano jurisdiccional autónomo para dictar sus fallos, es decir, se organizó según el principio de justicia delegada y no retenida, como el tribunal que consagraba la Ley Lares de 1853. "Es necesario aclarar que en un órgano de justicia retenida los jueces no son independientes de la administración, mientras en los órganos de justicia delegada, los jueces son absolutamente autónomos y actúan con total independencia de la administración..."¹⁸

La justificación para la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo "fue que las controversias del Estado con los particulares eran de cierta naturaleza que implican, para su resolución, el manejo de conocimientos técnicos especializados propios del poder ejecutivo, es decir, implican un conocimiento profundo sobre lo que es la Administración, lo que no es el caso de los jueces comunes acostumbrados a dictar sentencia

¹⁸ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa*, Especialización en Materia Fiscal. Guía de Estudio, Módulo VI, Primera parte, pp. 42-43.

sobre una legislación muy completa que no existían en la formación de los actos de la administración cuando el Tribunal Fiscal se instituyó.”¹⁹

Por otro lado, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación dio origen a un sinnúmero de controversias en cuanto a que se decía violaba los preceptos que consagraban la división de poderes, debido a que el Poder Judicial era el único que podía tener conocimiento y resolver todo tipo de litigios, incluyéndose en estos los fiscales. “Ese aspecto fue resuelto por la Suprema Corte 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 administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.”²⁰

En otras palabras, el hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación se ubicara dentro del Poder Ejecutivo, no significaba que había una violación al principio constitucional de la separación de poderes, toda vez que el particular tenía garantizada su seguridad jurídica al tener la posibilidad de interponer, en contra de las sentencias del Tribunal, el juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal, lo cual, a su vez, evitaría que la Administración Pública fuera juez y parte.

De igual forma, se dijo que los tribunales administrativos, como el Tribunal Fiscal de la Federación, eran anticonstitucionales, debido a que no estaban previstos por el artículo 104 de la Constitución. Por tanto, a fin de eliminar cualquier duda sobre su constitucionalidad, se hicieron dos reformas al precepto mencionado, la primera de 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre

¹⁹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 268.

²⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., p. 22.

siguiente, con la que se adicionó un segundo párrafo a la fracción I de dicho artículo, estableciendo:

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I..

En los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos, creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos...”²¹

“En un principio las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación eran definitivas para la Secretaría de Hacienda y no para el particular quien en contra de ellas disponía del Juicio de Amparo. Posteriormente para corregirse esta irregular desigualdad procesal, se admitió la posibilidad del juicio de amparo para la Secretaría de Hacienda, lo que, obviamente, era contrario a la esencia de esta vía de defensa abierta sólo para los particulares por violaciones de la autoridad a cualquiera de sus garantías individuales del Capítulo Primero de la Constitución.”²²

Con esa primera adición, realizada a dicho precepto, se creó la revisión en beneficio de la autoridad demandada, ya fuera ante el Pleno del Tribunal si se trataba de sentencias de las Salas o, en su caso, ante la justicia federal tratándose de resoluciones del Pleno; puesto que señalaba que contra las sentencias de los tribunales administrativos la ley podía establecer recursos.

²¹ MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, Ed. Trillas, México, 1990, p. 96.

²² CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Op. cit., p. 213.

La segunda reforma al artículo 104 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967, adicionando dos párrafos también a la fracción I, estableciendo lo siguiente:

"Artículo 104...

I...

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 los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia 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.

...

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo."²³

Otras reformas importantes son las siguientes:²⁴

- a) En 1976, se reformó el artículo 73 constitucional para darle atribuciones al Congreso de la Unión de establecer tribunales administrativos.

²³ *Ibidem*, pp. 213-214.

²⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., pp. 23-24.

- b) El 29 de julio de 1987, se adiciona la fracción XXIX-H al mismo artículo 73, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo, con la característica de que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitarán entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares.
- c) En 1993, ese mismo precepto es reformado en virtud de la "Reforma Política del Distrito Federal", en la cual se establece que el Distrito Federal deja de pertenecer a la Administración Pública Federal Centralizada, para crear su Administración Pública de carácter local, con lo que el Congreso de la Unión pierde la facultad de crear tribunales de lo contencioso administrativo que diriman las controversias suscitadas entre el Distrito Federal y los particulares, pasando esa facultad a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual desde 1996 recibe el nombre de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, según lo establece la base primera, fracción V, inciso n, del artículo 122 constitucional, tiene la facultad de expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.

En ese orden de ideas, el vigente artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

Como se puede observar, en dicho precepto se da plena facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, que diriman controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 e inmediatamente, el 1° de enero de 1939, entró en vigor el primer Código Fiscal de la Federación, el cual incluía el contenido de la Ley de Justicia Fiscal. Dicho Código “reestructuró sobre nuevas bases el sistema tributario mexicano al introducir en un único cuerpo legislativo todos los principios jurídicos aplicables a los ingresos del Estado, unilateralmente establecidos y exigidos. Anteriormente cada ley impositiva definía sus propios conceptos legales, innecesariamente reiterados, cuando no contradictorios.”²⁵

El Código antes mencionado se derogó el 31 de marzo de 1967, entrando en vigor al día siguiente el segundo Código Fiscal de la Federación de nuestro país, así como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual contenía la competencia, la estructura y el funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional.

El tercer Código Fiscal de la Federación de nuestro país, de 30 de diciembre de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, entró en vigor el día 1° de enero de 1983; sin embargo, su capítulo VI, referente al procedimiento contencioso, entró en vigor el 1° de abril de ese mismo año.

²⁵ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Op. cit., p. 212.

4. COMPETENCIA.

Antes de adentrarnos al estudio de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es conveniente señalar cuál es la forma en que el mismo se encuentra estructurado.

Dicho Tribunal se integra por:

1. Una Sala Superior; y
2. Salas Regionales.

La Sala Superior se compone de once magistrados, de los cuales uno funge como Presidente del Tribunal. Esta Sala puede actuar en Pleno o en dos Secciones.

El Pleno se integra por dicho número de magistrados y para que pueda sesionar bastará la presencia de siete de sus miembros.

Las Secciones se integran de cinco magistrados, bastando la presencia de cuatro de sus miembros para que pueda sesionar.

Las Salas Regionales se forman de tres magistrados cada una, de los cuales será indispensable su presencia para que pueda sesionar.

Para entrar al estudio del apartado que nos ocupa, iniciaremos haciendo referencia a lo que se debe entender por competencia, dando para ello algunos conceptos de la misma.

Adolfo J. Treviño Garza señala que la competencia es: "La facultad concedida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."²⁶

Por su parte, José Ovalle Favela dice que la competencia "es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos."²⁷

Los criterios a través de los cuales se puede determinar la competencia son, básicamente, los siguientes: la materia, la cuantía, el grado y el territorio. La competencia por materia se determina por la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio; la competencia por cuantía, por el monto económico que se discute en los negocios judiciales; la competencia por grado, por las instancias que puede tener un juicio o, en otras palabras, por la aptitud que tiene un órgano judicial de conocer de conflictos en primera o en ulterior instancia y, por último, la competencia por territorio, de acuerdo al ámbito espacial dentro del cual el juzgador ejerce válidamente su función jurisdiccional.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa surgió como un tribunal con competencia exclusivamente fiscal, sin embargo, con el tiempo la misma se ha ampliado, tanto que ahora conoce también de asuntos de carácter administrativo.

Su competencia material se encuentra establecida en el artículo 11 de su Ley Orgánica, el cual analizaremos a continuación.

Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los

²⁶ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 31.

²⁷ OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*, 5ª ed., Ed. Oxford, México, 2003, p. 131.

juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

Una resolución será definitiva, señala el mismo precepto, cuando no admita recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

❖ **Fracción I.**

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

Esta fracción hace referencia a 3 tipos de resoluciones definitivas, las cuales compete conocer al Tribunal y son: a) las que determinan la existencia de una obligación fiscal; b) las que la fijen en cantidad líquida; y c) las que den las bases para su liquidación. La primera se presenta cuando una autoridad fiscal determina que un particular es sujeto de determinado impuesto o de cualquier otra carga fiscal y desde ese instante, aun cuando no se fije su monto, nace el derecho de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal. La segunda, cuando se le requiere la cantidad líquida que se le determinó, con la que el contribuyente no esté de acuerdo. La tercera, cuando la autoridad determina tan sólo las bases conforme a las cuales se decretará la obligación fiscal a cargo de los particulares. Dichas sentencias definitivas pueden ser dictadas tanto por autoridades fiscales federales como por organismos fiscales autónomos. Hay que tomar en cuenta que la determinación de la existencia de una obligación fiscal se presenta cuando se le comunica al contribuyente que es sujeto de la misma.

De manera general, cuando el particular considere que los actos de la autoridad violan sus derechos, en virtud de que no cumplen con la legalidad con que debe contar todo acto jurídico, puede acudir a ese Tribunal a interponer el juicio contencioso administrativo.

El Magistrado Rafael Ibarra Gil, nos dice que “Los organismos fiscales autónomos son el IMSS y el INFONAVIT toda vez que las cuotas o aportaciones que deban cubrirse a dichos institutos pueden ser cobradas por la propia autoridad, por estos institutos, en la vía económico coactiva y esto les da a las cuotas obrero-patronales, a los capitales constitutivos, a las aportaciones de los patronos del INFONAVIT, etc., el carácter de organismos fiscales autónomos. Por tanto, si algún patrón se siente agraviado respecto de un acto de las autoridades de esos institutos puede ocurrir en consecuencia, también al juicio contencioso impugnando la legalidad de estas determinaciones.”²⁸

❖ **Fracción II.**

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

Hay pago de lo indebido cuando el contribuyente realiza la entrega de una cantidad mayor a la que debió realizar y que el pensó era la correcta, o le fue exigida sin que la debiera, o hay error en el concepto por el que se paga o, en su caso, hay error de la autoridad al reclamarlo. Si con posterioridad es declarada insubsistente o sin efecto la resolución que contenía dicho crédito fiscal, el sujeto pasivo podrá solicitar la devolución de esas cantidades pagadas de más o de las no debidas y en caso de que la

²⁸ Cfr. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Op. cit., pp. 77-78.

autoridad fiscal federal o los organismos fiscales autónomos se nieguen a devolverlas, el contribuyente podrá interponer el juicio contencioso administrativo.

❖ **Fracción III.**

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

Como ya se estableció, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya no sólo tiene competencia en materia fiscal, sino que además tiene competencia en materia administrativa, como se puede ver en la presente fracción donde se señala que tiene competencia para tener conocimiento de las resoluciones definitivas que impongan una multa, por violación a cualquiera de las normas que regulan el funcionamiento de la administración pública; esto es, cuando el particular las incumple o las viola. Con el contenido de dicha fracción se está en el ámbito del Derecho Administrativo.

❖ **Fracción IV.**

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

Esta fracción es la más amplia, ya que establece que el Tribunal tiene competencia para conocer de cualquier resolución definitiva que cause un agravio en materia fiscal, es decir, cualquier acto de las autoridades fiscales federales o de los organismos fiscales autónomos que sean ilegales. “Debiendo entender como materia fiscal, cualquier reclamación sobre impuestos, productos, derechos o aprovechamientos

(multas o sanciones) o cualquier otra que realice el fisco y que se traduzca en algún cobro a particulares.”²⁹

❖ **Fracción 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 o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.”

Al Tribunal también le compete conocer de cuestiones de seguridad social como son las relativas a las pensiones y demás prestaciones sociales a que tienen derecho los militares, sus familiares o sus derechohabientes.

²⁹ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Op. cit., p. 57.

❖ **Fracción VI.**

“Los 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.”

Las resoluciones definitivas que se dicten en materia de pensiones civiles, pueden ser impugnadas ante el Tribunal Contencioso Administrativo Federal, sean con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando los trabajadores del Estado cumplan con las condiciones establecidas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para que perciban sus prestaciones sociales.

❖ **Fracción VII.**

“Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.”

También es de su competencia resolver las discrepancias que se susciten por la interpretación o la forma en que deben de cumplirse los contratos de obra pública (los cuales son de carácter administrativo), entre la parte afectada y la Administración Pública Centralizada.

Rafael Bielsa justifica esa competencia al señalar que “la decisión de todo litigio promovido por la ejecución e interpretación controvertida de los contratos administrativos, es de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos. El fundamento y justificación de esa competencia está en el objeto del contrato administrativo; es decir, en el

grado de interés público que el contrato contiene. Es contrario al principio de la competencia jurisdiccional someter a tribunales civiles o comerciales las contiendas surgidas en la ejecución o cumplimiento de un contrato administrativo. Tanto por el objeto (*ratione materiae*), como por la administración pública (*ratione personae*), la competencia debe ser de los tribunales contencioso-administrativos.”³⁰

❖ **Fracción 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.”

Cuando los servidores públicos no actúan como se los manda la ley a que alude esta fracción, se les puede constituir créditos o responsabilidades. Con relación a los particulares tenemos que si de las investigaciones que lleven a cabo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) o, en su caso, las Contralorías Internas de las dependencias para detectar irregularidades administrativas, se demuestra que un particular está involucrado en el mal ejercicio de la función pública se le puede fijar un crédito. En estos casos tanto los servidores públicos como los particulares pueden interponer el juicio contencioso administrativo.

❖ **Fracción IX.**

“Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los

³⁰ Cf. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Op. cit., p. 77.

Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.”

Esta fracción se refiere a “los juicios que se inicien contra las resoluciones ‘que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros’, esto es, de juicios que versen contra actos que tienden a hacer efectivas las garantías que terceros han otorgado sea para suspender el procedimiento administrativo de ejecución enderezado en contra del deudor o para garantizar las obligaciones que imponen leyes administrativas para el otorgamiento de una concesión o permiso federal para operar ciertas actividades que originalmente le corresponden al Estado.”³¹

❖ **Fracción 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.”

A este respecto debemos tomar en cuenta que la ley a que alude esta fracción, fue derogada en sus títulos primero, tercero y cuarto por la vigente *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que entró en vigor en marzo de 2002 y la cual consta de 51 artículos.

El referido artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecía lo siguiente:

³¹ *Ibidem*, p. 83.

*“Artículo 77 Bis. Cuando en un procedimiento administrativo disciplinario, se haya determinado una responsabilidad de un servidor público, que haya causado daños y perjuicios a los particulares, estos podrán acudir a la dependencia, entidad, o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizarlos o repararle el daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.
...”*

Por su parte, la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, substancialmente contempla idéntica disposición en su numeral 33, el cual estatuye:

*“Artículo 33. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.
...”*

En ese contexto, en el caso de que la autoridad niegue esa indemnización, el particular puede impugnar esa negativa promoviendo el juicio contencioso administrativo o, en su caso, puede optar por la vía judicial.

❖ **Fracción XI.**

“Las que traten las materias señaladas en el Artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.”

Otro de los rubros en los que tiene competencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de comercio exterior, así se desprende del contenido de esta fracción, la cual nos remite al artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, que indica los siguiente.

“Artículo 94. El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;

II. En materia de certificación de origen;

III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;

IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;

V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60;

VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;

VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;

IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73;

X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B;

XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y

XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos el recurso se interpondrá ante la Secretaría."

Al hablar de comercio exterior, necesariamente se debe hacer referencia a los tratados internacionales que ha celebrado nuestro país, concretamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor el 1° de enero de 1994.

Dicho tratado, en su capítulo XIX, señala los mecanismos de impugnación respecto de prácticas desleales en el comercio internacional, dando competencia para conocer de ellos a los paneles binacionales establecidos en ese capítulo o al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos de la fracción en análisis. Estas vías son excluyentes una de otra, es decir, si las partes interesadas optan por impugnar ante los paneles binacionales ya no procederá la interposición del recurso establecido en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior ni el juicio de nulidad y viceversa. Cabe destacar que para poder impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es obligatorio primero agotar el recurso establecido en el artículo 94 de la Ley precitada.

❖ **Fracción XII.**

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

El contenido de esta fracción es muy amplia, ya que se refiere a sentencias definitivas en las que se impongan sanciones administrativas.

La propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prescribe en su artículo 13 cuáles pueden ser esas sanciones:

*“Artículo 13. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:
I. Amonestación privada o pública;
II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días, ni mayor a un año;
III. Destitución del puesto;
IV. Sanción económica; e
V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
...”*

Si a un servidor público se le impone cualquiera de ellas, podrá interponer el juicio contencioso para reclamar su ilegalidad si considera que le agravia.

Ahora bien, esta fracción se relaciona con los artículos 25 y 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales establecen:

*“Artículo 25. Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”*

“Artículo 28. En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes

que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

...”

Cabe precisar, si el servidor público opta por interponer el recurso de revocación y la resolución que recaiga a éste no le es favorable, podrá impugnarla interponiendo el juicio contencioso administrativo.

❖ **Fracción 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.”

Esta fracción se relaciona con el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el cual en lo conducente establece:

“Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

...”

Con este artículo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene competencia en el ámbito de la Administración Pública Federal Centralizada; sin embargo, la ley de referencia establece en su artículo 1 las materias de excepción, siendo las siguientes: la fiscal, (tratándose de contribuciones y sus accesorios), financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni tratándose del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Lo que señala el artículo transcrito es que se tiene la opción de intentar el recurso administrativo o las vías judiciales correspondientes; estas vías judiciales correspondientes no hacen alusión a la legalidad ante los tribunales del Poder Judicial, sino a la legalidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esa interpretación se desprende del contenido de la jurisprudencia 139/99, Novena época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de junio de 2000, que establece:

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA, EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y II, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de acudir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea

de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tiene la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Precedentes:

Contradicción de tesis 85/98. Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 19 de noviembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

❖ **Fracción XIV.**

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

En lo relativo a esta fracción, tenemos que hacer referencia a resoluciones definitivas que decidan los recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones que se señalan en las fracciones ya analizadas.

❖ **Fracción XV.**

“Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.”

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de las resoluciones señaladas en las leyes especiales como de su competencia.

❖ **Competencia para conocer del juicio de lesividad.**

El mismo artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, prevé en su antepenúltimo párrafo, lo siguiente:

“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.”

Este párrafo hace referencia al denominado juicio de lesividad, que pueden interponer las autoridades cuando exista un acto o resolución favorable a un particular y el cual consideren fue emitido de manera ilegal.

❖ **Competencia para conocer de resoluciones negativa ficta.**

El artículo en comento prevé lo siguiente en sus dos últimos párrafos:

“También conocerán 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 de positiva ficta, cuando esta 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, reconociendo en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”

Del contenido de estos últimos párrafos, es menester tomar en cuenta que “Cuando se presenta una omisión por parte de las autoridades administrativas ante la petición que le formula un particular, y se deja pasar algún tiempo sin contestar ni resolver la cuestión planteada, se constituye un presupuesto para entablar juicio contencioso administrativo, y a la vez prueba la situación de que no siempre se someten a la

jurisdicción administrativa resoluciones o actos de las autoridades administrativas, sino también omisiones.”³²

Por otro lado, se ha señalado que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está integrado por una Sala Superior y por Salas Regionales. Ahora nos avocaremos a las facultades de éstas.

➤ **COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR.**

La Sala Superior puede actuar en Pleno o en dos Secciones. Su competencia se encuentra establecida en los artículos 16 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal, correspondiendo el primero de ellos al Pleno y el segundo a las Secciones.

El Pleno de la Sala Superior tiene diversas facultades, pero para efectos de nuestro tema en estudio sólo mencionaremos las siguientes:

1. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
2. 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.
3. 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.

³² MARTÍNEZ LARA, Ramón. Op. cit., p. 43.

Es competencia de las Secciones de la Sala Superior, entre otras:

1. 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.

➤ **COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES.**

El artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la misma, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, de las cuales se encargarán de la instrucción.

Por su parte, el artículo 31 del mismo ordenamiento legal, señala que 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 este orden de ideas, el Pleno de la Sala Superior en el acuerdo G/43/2001, determina los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número y sede de sus Salas Regionales.

De esa manera, tenemos que el territorio nacional se divide en las regiones que a continuación se mencionan:

- I. Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.
- II. Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.
- III. Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV. Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.
- V. Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- VI. Del Noroeste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas.
- VII. De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII. Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX. Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X. Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.

- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII. De Oriente que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII. Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.
- XIV. Del Pacífico que comprende el Estado de Guerrero.
- XV. Del Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca.
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche.
- XVII. Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.
- XVIII. Del Golfo-Centro, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del propio Estado.
- XIX. De Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco.
- XX. Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

En cada una de las regiones habrá el número de salas con la circunscripción territorial y jurisdicción en toda la región, nombre y sede que a continuación se indica:

- I. Región del Noroeste I. Habrá una sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste I**, con sede en la Ciudad de Tijuana, Baja California.
- II. Región del Noroeste II. Habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional del Noroeste II y Segunda Sala Regional del Noroeste II**, ambas con sede en la Ciudad de Hermosillo, Estado de Sonora.
- III. Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste III**, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa.

- IV. Región del Norte-Centro I. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Norte-Centro I**, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua.
- V. Región del Norte II. Habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II**, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila.
- VI. Región del Noroeste. Habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional del Noroeste y Segunda Sala Regional del Noroeste**, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.
- VII. Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente**, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.
- VIII. Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro I**, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.
- IX. Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro II**, con sede en la Ciudad de Querétaro, Querétaro.
- X. Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro III**, con sede en la Ciudad de Celaya, Guanajuato.
- XI. Región Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México**, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Edo. de México.
- XII. Región de Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente**, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Puebla.

- XIII. Región del Golfo. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Golfo**, con sede en la Ciudad de Jalapa, Veracruz.
- XIV. Región del Pacífico. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Pacífico**, con sede en la Ciudad de Acapulco, Guerrero.
- XV. Región del Sureste. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Sureste**, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca.
- XVI. Región Peninsular. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional Peninsular**, con sede en la Ciudad de Mérida, Yucatán.
- XVII. Región Metropolitana. Habrá once Salas, que se denominarán: **Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana**. Todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.
- XVIII. Región del Golfo-Norte. Habrá una Sala que se denominará **Sala del Golfo-Norte**, con sede en Ciudad Victoria, municipio del mismo nombre, Estado de Tamaulipas.
- XIX. Región Chiapas-Tabasco. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional Chiapas-Tabasco**, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, municipio del mismo nombre, Estado de Chiapas.
- XX. Región del Caribe. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Caribe**, con sede en la Ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

CAPÍTULO II

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. PRETENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

A. Concepto de acción.

En el ámbito procesal la *acción* constituye una figura jurídica de gran importancia, en virtud de que a través de su ejercicio, mediante la presentación de la demanda, se inicia el proceso.

Etimológicamente esta expresión proviene del latín *actio* el cual es un sinónimo de *actus* que alude a la idea de movimiento.³³

La acción es considerada, en los sistemas jurídicos modernos, como el medio eficaz de buscar justicia, evitando con ella la autodefensa, es decir, el que los individuos se hagan justicia por sí mismos, sometiéndose a los órganos jurisdiccionales del Estado para que sean ellos quienes resuelvan sobre sus conflictos de intereses.

Ahora bien, esta figura ha sido conceptuada por diversos doctrinarios; sin embargo, queremos comenzar haciendo referencia al concepto que de la misma proporcionaron los romanos, quienes la precisaron en los siguientes términos: "es el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido."³⁴

³³ KELLEY HARNÁNDEZ, Santiago A. *Teoría del Derecho Procesal*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 79.

³⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Teoría General del Proceso*, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 234.

Para José Ovalle Favela, es "el derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un juicio ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa y lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución."³⁵

Por su parte, el procesalista argentino Jorge A. Clariá Olmedo, entiende a la acción como "el poder de presentar y mantener ante el órgano jurisdiccional una pretensión jurídica, postulando una decisión sobre su fundamento, y en su caso la ejecución de lo resuelto."³⁶

El autor Carlos Arellano García, sostiene que "es el derecho subjetivo de que goza una persona física o moral para acudir ante un órgano del Estado o ante un órgano arbitral a exigir el desempeño de la función jurisdiccional para obtener la tutela de un presunto derecho material, presuntamente violado por la persona física o moral presuntamente obligada a respetar ese derecho material."³⁷

La "garantía de acceso a la justicia", en nuestro orden jurídico, se encuentra prevista en el artículo 17, segundo párrafo, de la Carta Magna, el cual establece ese derecho que tienen todas las personas de que se les imparta justicia cuando acudan a los tribunales a ejercitar su acción.

En ese orden de ideas, para que los órganos jurisdiccionales del Estado estén en aptitud de dirimir una controversia e impartan justicia, es necesario que la persona a quien se ha lesionado su esfera jurídica de derechos solicite la intervención de los mismos mediante el ejercicio de su acción. Es decir, los jueces o tribunales únicamente intervienen a petición de persona o parte interesada.

³⁵ OVALLE FAVELA, José. Op. cit., p. 159.

³⁶ Cf. Ídem.

³⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit., p. 240.

Por otro lado, cabe destacar el hecho de que comúnmente es confundida la acción con la pretensión e incluso con la demanda, pero esos términos no son lo mismo, aunque sí van íntimamente relacionados como se verá a continuación.

Respecto a la *pretensión* tenemos que es definida por Francesco Carnelutti, como “la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio.”³⁸

Para José Ovalle Favela “es la petición (*petitum*) o reclamación que formula la parte actora o acusadora, ante el juzgador, contra la parte demandada o acusada, en relación con un bien jurídico.”³⁹

De lo anterior se desprende que las pretensiones pueden consistir en un dar, un hacer, o en un no hacer algo en favor del demandante. Es lo que pide el actor en su demanda. Por tanto, la pretensión implica un querer, una voluntad, una intención exteriorizada para someter un interés ajeno al propio.⁴⁰

Por lo que hace a la *demanda*, ha sido definida por el tratadista José Becerra Bautista en los siguientes términos: “es el escrito inicial con que el actor, basándose en un interés legítimo pide la intervención de los órganos jurisdiccionales, para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto.”⁴¹

³⁸ CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Traducción y compilación de Enrique Figueroa Alfonso, Biblioteca Clásicos del Derecho, V. 5, Ed. Harla, México, 1997, p. 132.

³⁹ OVALLE FAVELA, José. Op. cit., p. 162.

⁴⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., Ed. Oxford, México, 2003, p. 3.

⁴¹ BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 30.

Para Alejandro Torres Estrada “es el instrumento material que nos permite ejercitar una acción, en busca de que el órgano jurisdiccional resuelva un litigio mediante la aplicación de la ley.”⁴²

Por tanto, la trascendencia jurídica del escrito de demanda, como acto provocador de la función jurisdiccional, se materializa una vez es presentada y recibida de manera oficial por el órgano jurisdiccional.

En suma, de los conceptos referidos podemos advertir que la demanda es el escrito con el que se da inicio al proceso, cuando es presentada ante el órgano jurisdiccional competente para resolver el litigio planteado, acto éste con el cual el demandante ejercita su acción, con el propósito de que el tribunal respectivo estudie y resuelva sobre sus pretensiones, las cuales se encuentran contenidas en el escrito de demanda.

B. Derecho de la acción.

El derecho de la acción, retomando lo que al respecto señala el procesalista mexicano Eduardo Pallares, tiene las siguientes características:⁴³

- a) Es un derecho general ya que se concede a todas las personas sin excepción.
- b) Es un derecho público porque conlleva a una actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado para impartir justicia.

⁴² TORRES ESTRADA, Alejandro. *El Proceso Ordinario Civil*, Ed. Oxford, México, 2001, p. 22.

⁴³ PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003, p. 27.

- c) Puede ejercitarlo tanto el actor como el demandado, el primero mediante la presentación de su demanda y el segundo a través de su contestación.
- d) El sujeto activo de este derecho es el particular que acude a los órganos jurisdiccionales en demanda de justicia y el sujeto pasivo es, por consiguiente, el tribunal competente para resolver el litigio, que es quien tendrá la obligación de proveer esa actividad jurisdiccional.
- e) Es un derecho imprescriptible.
- f) Esta fuera del comercio.
- g) Es un derecho constitucional ya que lo consagra nuestra Carta Magna en su artículo 17, segundo párrafo.

Aunado a lo anterior, cabe indicar, el ejercicio de la acción es potestativo, toda vez, depende de su titular el ejercerla o no y, por tanto, el único facultado para ejercerlo es el titular del derecho reclamado, quien además deberá cumplir con todas y cada una de las disposiciones legales, con la finalidad de respetar los procedimientos y términos que las mismas establecen.

Después de lo antes señalado interesa puntualizar que la acción se comienza a ejercer en la demanda, pero continua ejerciéndose a través de todo el proceso; se sigue ejerciendo acción cuando se ofrecen pruebas, cuando se impugnan tales pruebas, cuando se alega, cuando en cualquier

momento del proceso se sigue empujando o impulsando el desarrollo o el desenvolvimiento del mismo.⁴⁴

C. Acción ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En nuestro país, la acción, tratándose del juicio contencioso administrativo, contemplado en el título VI del Código Fiscal de la Federación, se ejerce ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que es el órgano jurisdiccional competente para conocer del mismo a través de sus Salas Regionales.

Cuando los administrados consideren que la actividad del Estado, traducida en actos o resoluciones concretas les agravia porque fueron emitidas de manera ilegal, pueden acudir a este Tribunal para solicitar su intervención, a fin de que revise y resuelva sobre la ilegalidad de esa resolución o acto de autoridad administrativo, con la pretensión de que se declare su nulidad.

Es decir, aun cuando los actos de las autoridades se presumen legales, como lo dispone el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, pueden impugnarse a través del juicio contencioso administrativo, para que a través del desarrollo de sus etapas procesales se llegue a demostrar la ilegalidad de dicho acto, por alguna de las causales señaladas en la ley, y por consiguiente no surta efecto alguno en perjuicio del particular.

Esas causales de nulidad de los actos de autoridad las contempla el artículo 238 del Código en comento, las cuales son:

⁴⁴ GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., p. 160.

1. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
2. 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.
3. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
4. 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.
5. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

En el juicio que nos ocupa, siempre el demandante es un administrado y el demandado la autoridad administrativa; sin embargo, como excepción, existe la posibilidad de que quien ejercite la acción ante el Tribunal sea la autoridad administrativa, cuando exista un acto o resolución favorable a un administrado, misma que considera fue emitido de manera ilegal, con la intención de que se declare su nulidad. Lo anterior tiene su fundamento legal en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, el cual en lo conducente dice:

"Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

....”

Es decir, una autoridad no puede libremente revocar sus propios actos, por lo que aun cuando las resoluciones favorables al particular sean emitidas de manera ilegal van a surtir todos sus efectos, debiendo ser acatadas por las autoridades hasta en tanto no sean declaradas ilegales por el Tribunal.

En ese orden de ideas, cuando en el juicio contencioso administrativo el actor es el particular o administrado se le conoce como **juicio de nulidad**; y cuando el actor es la autoridad administrativa se le conoce como **juicio de lesividad**.

Es preciso dejar claro, que sea el particular o la autoridad administrativa la parte actora, en ambos casos la pretensión será que se declare la nulidad de la resolución impugnada.

D. Requisitos de procedibilidad.

Los requisitos de procedibilidad que deben cumplirse, con la intención de que el ejercicio de la acción sea eficaz, consisten, en términos generales, en los precisados a continuación:

- a) Que se ejercite la acción en el término legal.
- b) Que el acto impugnado sea definitivo y, a su vez, sea de los que corresponda conocer al Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

- c) Que no se incurra en alguna de las causales de improcedencia, ni de sobreseimiento del juicio.

2. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

Cabe señalar que el juicio contencioso administrativo, es procedente en los casos en que es competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es decir, la competencia material del Tribunal, prevista en el artículo 11 de su Ley Orgánica, equivale a la procedencia del juicio contencioso administrativo.

En virtud de que el artículo mencionado ya fue objeto de análisis en el capítulo primero, no consideramos conveniente repetirlo, por lo que ahora nos referiremos a las causas de improcedencia del juicio.

El juicio en estudio puede ser improcedente o, en su caso, ser objeto de sobreseimiento, si se materializa alguna de las causales señaladas en los artículos 202 y 203, respectivamente, del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que hace a la improcedencia, Manuel Lucero Espinosa sostiene que consiste en "la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impiden al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora."⁴⁵

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al hacer referencia a la voz improcedencia nos remite a lo que es

⁴⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., p. 47.

sobreseimiento el cual define como “la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.”⁴⁶

De lo expuesto se deduce que tanto las causas de improcedencia como las de sobreseimiento, constituyen impedimentos legales que llevan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la imposibilidad de resolver sobre el fondo del asunto que se le plantea.

❖ **Causales de improcedencia.**

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio. Los actos que dan lugar a la improcedencia son los siguientes:

- *Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.*

Esta causal se actualiza cuando la resolución impugnada no le causa agravio o perjuicio alguno de manera personal y directa al demandante, es decir, la procedencia de dicho juicio dependerá de que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha definido al interés jurídico en los siguientes términos:

INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales, especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir,

⁴⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13ª ed., Ed. Porrúa, 2001, p. 2937.

aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquél a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia.

Amparo en revisión 1651/90. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo en revisión 471/91-IV. Alfonso González Bacerot. 28 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Arturo Medel García.

Amparo en revisión 2481/91. Cereales Industrializados, S. A. de C. V. 18 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Bertila Patrón Castillo.

Amparo en revisión 3051/91. Margarita Chávez viuda de Chacón. 24 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López.

Amparo en revisión 541/92. Manuel de la Torre y Castro. 16 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Hugo Guzmán López.

Como puede apreciarse de la jurisprudencia transcrita, al interés jurídico se le identifica con lo que se denomina derecho subjetivo, el cual consiste en la facultad o potestad que tiene una persona de exigir de otra el cumplimiento y respeto de una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo.

En ese contexto, si la actuación de la autoridad administrativa transgrede un derecho legítimamente tutelado, el agraviado podrá acudir al órgano jurisdiccional a demandar la reparación de dicha transgresión, y de no presentarse tal afectación, el juicio contencioso administrativo será improcedente por falta de interés jurídico.

➤ *Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.*

Esta causal esta íntimamente relacionada con la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, regulada en el artículo 11 de su Ley Orgánica; por tanto, si la resolución impugnada no encuadra en alguno de los supuestos previstos en el artículo referido, el juicio en estudio será improcedente.

➤ *Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el 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.*

Se trata en este supuesto de lo que se conoce como excepción de cosa juzgada, pero únicamente respecto a asuntos de los que ya haya conocido y resuelto el propio Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

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

Esta causal hace referencia a la abstención de promover en el plazo legal un recurso o, en su caso, el propio juicio contencioso administrativo federal. A esa abstención el legislador dio el carácter de consentimiento tácito del acto o resolución que se pretende impugnar, independientemente de la causa que lo haya originado, provocando la improcedencia del juicio.

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

Este supuesto se presenta cuando hay litispendencia, la cual consiste en la simultánea tramitación de dos o más juicios en los que existe identidad de partes y de la resolución impugnada, aun cuando los conceptos de impugnación sean diversos. En este sentido se pronunció el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en la tesis siguiente:

LITISPENDENCIA, EXCEPCIÓN DE, INEXISTENCIA DE LA. El término litispendencia significa que existe algún otro juicio pendiente de resolución y procede como excepción cuando hay dos litigios sobre el mismo objeto, entre las mismas personas y por demandas basadas en la misma causa; dicha excepción resulta improcedente cuando tanto

de las alegaciones del quejoso, como de la propia demanda de garantías y de las constancias del procedimiento se desprende que el mismo había sido resuelto en definitiva, sólo que el fallo no había sido notificado al quejoso. En tales condiciones, es claro que no se da la excepción de litispendencia, puesto que el hecho de que no se le hubiese notificado la resolución decretada, no le quita el carácter de fallado o sentenciado al referido juicio, que es el requisito indispensable para que se genere la aludida excepción, es decir, que se encuentre pendiente de resolución produciéndose en consecuencia una muy diferente que sería la de cosa juzgada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 262/91. Moisés Pérez Gómez. 14 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretaria: Gloria Fuerte Cortés.

Es decir, cuando la resolución impugnada en juicio, es recurrida ya sea ante la autoridad administrativa o en diverso juicio ante el propio Tribunal, encontrándose pendiente de resolución, se actualiza esta causal de improcedencia.

- *Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.*

Este supuesto hace referencia al principio de definitividad con que deben cumplir los actos o resoluciones administrativas, a fin de que puedan ser impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La Ley Orgánica de dicho Tribunal señala en su artículo 11, que serán definitivas las resoluciones cuando no admitan recurso alguno o cuando su interposición sea optativa.

De acuerdo con lo expuesto, no constituyen resoluciones definitivas aquellas en contra de las cuales proceda agotar primero el recurso administrativo que las propias leyes especiales contemplan como obligatorio, antes de acudir al Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

Por tanto, de impugnarse ante el Tribunal una resolución que no agota el requisito de definitividad, el juicio será improcedente.

- *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 hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.*

Esta causal se produce cuando existe conexidad, es decir, la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, guarda relación con otra que ha sido impugnada en recurso administrativo o medio de defensa diferente aún no resuelto.

Para que se de la conexidad, según el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, se requieren los siguientes requisitos:

- a) Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- b) Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.

- c) Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

➤ *Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.*

No procederá el juicio contencioso administrativo en contra de una resolución administrativa que haya sido impugnada previamente en un procedimiento judicial, como sería el juicio de amparo.

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

Esta hipótesis se materializa cuando la resolución que se impugna ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consiste en un ordenamiento de carácter general y abstracto, sin que haya sido aplicado concretamente al demandante, caso en el cual no se afecta su interés jurídico.

Dentro de esos ordenamientos de carácter general podemos mencionar a las leyes, decretos-ley y reglamentos.

➤ *Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.*

Si la parte actora en su escrito inicial de demanda no expresa conceptos de violación tendientes a demostrar que la resolución impugnada es ilegal, el juicio será improcedente; sin embargo, esta causal no debe confundirse con el hecho de que éstos sean inoperantes o

infundados, así se pronunció el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la siguiente tesis.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- FALTA DE EXPRESIÓN DE CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN.-

Los artículos 208, fracción IV y 202, fracción X del Código Fiscal de la Federación, establecen dos momentos procesales, por virtud de los cuales la falta de señalamiento de conceptos de anulación, determina la imposibilidad para tramitar el juicio o, en su caso para entrar al estudio del fondo del asunto; estos momentos surgen cuando al proveerse sobre la admisión de la demanda, aparece que se omitió su señalamiento, caso en el cual se desechará dicha promoción, o bien, cuando al iniciar el estudio del negocio aparezca que no se hicieron valer conceptos de ilegalidad. En consecuencia, sólo en esos dos estadios procesales se surte el supuesto de improcedencia y sobreseimiento por falta de expresión de causales de anulación, pero no cuando la autoridad demandada alegue que los agravios expresados no constituyen a su juicio verdaderas causales de ilegalidad, por lo que técnicamente no existen como tales, ya que esta determinación en su caso debe hacerse por el juzgador al momento de resolver el asunto, otorgando a los argumentos hechos valer el alcance correspondiente, esto es, la calificación de fundados, infundados, inoperantes o insuficientes, pero no se debe prejuzgar respecto de los mismos, por las razones que según la autoridad impiden su análisis, por lo cual la solicitud de improcedencia del juicio es infundada.

*Juicio No. 642/98-01-02-2/99-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de enero del 2000, por mayoría de 8 votos con la ponencia modificada y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretario: Lic. Horacio Cervantes Vargas.
(Tesis aprobada en sesión privada de 6 de octubre del 2000)*

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

Este supuesto se presenta cuando se advierte que el acto impugnado no existe, quedando sin materia el juicio, por lo cual el mismo es improcedente.

Como ejemplos de los casos en los cuales se puede presentar esta causal tenemos los siguientes:

- a) Cuando la resolución nunca se emitió, y
- b) Cuando no se ha configurado la negativa ficta, por no haber transcurrido el plazo legal en que la autoridad debe resolver por escrito, o cuando se ha emitido la resolución por escrito y se ha notificado al actor.
- *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.*

Las resoluciones que pueden impugnarse conforme al artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior son las previstas en las fracciones IV, V, VI y VIII, del artículo 94, del mismo ordenamiento, las cuales consisten en:

“Artículo 94. El recurso de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

...

IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refiere la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59.

...

V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.

...

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60.

...

VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo.

..."

Tratándose de esas resoluciones, el artículo 97 del ordenamiento legal en comento, estatuye que cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, en materia de prácticas desleales, contenidos en los tratados comerciales internacionales en los que México sea parte, y de optarse por tales mecanismos no procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De igual forma, si se opta por interponer el recurso de revocación a que se ha hecho referencia, será necesario su agotamiento antes de acudir a la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo Federal, ello de conformidad con el artículo 95, segundo párrafo, de la Ley de referencia.

Por ello, será improcedente el juicio contencioso administrativo federal cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción, el cual dependerá del tratado internacional de que se trate, o cuando la misma ha sido oportunamente ejercida.

- *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.

Como se observa, esta causal también guarda relación con el artículo 97, fracción I, de la Ley de Comercio Exterior, por lo que, cuando el particular ha optado por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, en materia de prácticas desleales de comercio internacional y la autoridad administrativa emita una resolución en cumplimiento a la decisión que de ellos emane, será improcedente el juicio contencioso administrativo federal, toda vez, se entiende que al ejercer la opción, el particular acepta la resolución que resulte del mismo.

- *En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.*

Este supuesto hace referencia a las demás causas de improcedencia distintas a las señaladas en el presente apartado y que pueden derivar de las disposiciones del propio Código Fiscal de la Federación y de las leyes fiscales y administrativas especiales. Por tanto, el artículo 202 del Código Tributario Federal es enunciativo y no limitativo.

- *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.*

El Tribunal no deberá entrar al estudio de la materia propuesta, cuando se impugnan resoluciones administrativas reguladas por el

derecho internacional en materia de convenios para evitar la doble tributación, siempre que el procedimiento derivado de solución de controversias se haya iniciado con posterioridad a la resolución que recae a un recurso de revocación o después de concluido el juicio contencioso administrativo.

Lo anterior es así, toda vez la resolución administrativa que originó el procedimiento de referencia ya fue materia del recurso administrativo de revocación o del juicio contencioso administrativo, es decir, ya existe cosa juzgada en el ámbito interno.

- *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.*

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene competencia para conocer de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, en virtud de que únicamente tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, de conformidad con lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución.

Visto lo anterior, es indiscutible el hecho de que las autoridades extranjeras no forman parte de dicha administración.

❖ Causales de sobreseimiento.

Por otro lado, el sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial y dentro de las causas por las que éste procede tenemos las siguientes:

- *Por desistimiento del demandante.*

La parte actora es la única que esta legitimada para desistirse del juicio, debido a que sólo ella puede impulsar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que resuelva sobre la legalidad de la resolución impugnada. Por ello, cuando el demandante se desiste, el juicio debe ser sobreseído.

- *Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.*

Es decir, cuando durante el procedimiento se materialice alguna de las causales previstas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, la consecuencia será sobreseer el juicio.

- *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.*

La presente causal de sobreseimiento requiere para sobreseer el juicio, la muerte del demandante, pero para ello también es necesario que su muerte deje sin materia el juicio o su pretensión sea intransmisible.

- *Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.*

Existiendo materialmente la resolución impugnada, deja de tener existencia jurídica una vez la propia autoridad administrativa la deja sin efectos, por lo que ya no tendrá razón de ser el continuar con el juicio, procediendo entonces a sobreseerlo.

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

Del contenido de los artículos 202 y 203 del Código en comento, se puede observar que las causas de improcedencia impiden que se inicie el juicio y las de sobreseimiento dan lugar a que el mismo no se continúe cuando ya se ha iniciado.

3. PARTES.

En el juicio contencioso administrativo son partes, de conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación:

- a. El demandante. Tienen tal carácter, como regla general, los particulares o administrados lesionados en su esfera jurídica de derechos por el acto o resolución administrativa definitiva, que se considera fue emitida de manera ilegal; y, como excepción, la autoridad administrativa cuando exista una resolución favorable a un particular.
- b. 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.

A este respecto, la Licenciada Ana Isabel Flores Solano hace una crítica, señalado que el particular que se vea favorecido vendría siendo un tercero, no el demandado; el demandado sería la autoridad que emitió el acto, por lo que el particular no puede tener esa calidad.⁴⁷

- c. El Titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.
- d. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos, en materia de coordinación en ingresos federales.
- e. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

4. LA DEMANDA.

Todo lo relacionado con la demanda, se encuentra regulado en los artículos 207 al 211, del Código Fiscal de la Federación.

⁴⁷ FLORES SOLANO, Ana Isabel. Apuntes de Clase de Procesos y Procedimientos Fiscales, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El particular contará con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para interponer el juicio contencioso administrativo, contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. La demanda se presentará ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional competente.

Para saber cuál será esa Sala Regional competente, debemos remitirnos a lo que establece el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual textualmente señala:

“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.”

Cabe destacar que tratándose de una negativa ficta el juicio se podrá interponer en cualquier tiempo posterior al plazo de 3 meses en que debió contestar la autoridad, mientras no se dicte la resolución, así lo establece el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que en la parte conducente prevé:

*“Artículo 37. 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.
...”*

Por otro lado, y como excepción, la demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo cuando el actor radique en un lugar distinto de la sede de la sala competente, siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, en cuyo caso se tomará como fecha de presentación la del depósito de la misma ante la oficina de correos.

La autoridad, por su parte, cuenta con cinco años para interponer el juicio, contados a partir del día siguiente a aquél en que se emitió la resolución favorable al particular.

Para saber cuales son los días hábiles en el juicio que nos ocupa, se debe revisar el acuerdo que emite el Pleno de la Sala Superior cada principio de año, en el que señala que días serán los inhábiles, dicho acuerdo se publica en el Diario Oficial de la Federación. De igual manera, de conformidad con lo estipulado por el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se debe tomar en cuenta que el personal del Tribunal tendrá cada año dos periodos de vacaciones, los cuales coincidirán con los del Poder Judicial de la Federación. De esta manera se entiende por días hábiles aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Contencioso Administrativo Federal durante el horario normal de labores.

El plazo para interponer el juicio de nulidad se va a suspender, según lo prevé el artículo 207, párrafos cuarto y quinto, del Código de la materia, en los siguientes casos:

1. Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, caso en el cual se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

2. Si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral.
3. En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio se suspenderá hasta por un año. En este caso la suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo mencionado no se provee sobre su representación.

Se debe tomar en consideración el hecho de que si se presenta la demanda ante una Sala incompetente ésta tendrá la obligación de mandarla a la competente, tomándose como fecha de presentación de la misma aquélla en la que se interpuso ante la incompetente, según lo dispuesto en el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación:

DEMANDAS PRESENTADAS FUERA DE LA SEDE DE LA SALA COMPETENTE.- EL COMPUTO DEL TÉRMINO DE SU PRESENTACIÓN DEBE HACERSE A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE HIZO.-

Si bien, en principio, la obligación de quien promueve es la de presentar la demanda ante la Sala Regional de la circunscripción territorial que corresponda de acuerdo a la regla general establecida por el artículo 192 del Código Fiscal de la Federación, la excepción a ella lo constituye el incidente de incompetencia por razón de territorio a que se refiere el artículo 213 bis del propio ordenamiento. De ello que, independientemente de los motivos por los que una demanda se reciba ante una Sala Regional incompetente, deberá remitirla a la competente y ésta deberá aceptarla

para su trámite si la misma se interpuso dentro del término legal y no desecharla por extemporáneo, ya que al no existir disposición expresa que establezca lo contrario, el cómputo del término de su presentación debe hacerse a partir de la fecha en que se hizo ante la Sala incompetente.(122)

Revisión No. 1685/80.- Resuelta en sesión de 31 de agosto de 1983, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Miguel Aguilar García.

PRECEDENTE:

Revisión No. 1725/80.- Resuelta en sesión de 16 de marzo de 1983, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Lic. Graciela Carranza Vázquez.

Por otra parte, al ser la demanda el instrumento material a través del cual se va a ejercer la acción, la misma debe cubrir una serie de requisitos que son los consagrados en los artículos 208 y 209 del Código Tributario Federal, a fin de que el ejercicio de la acción sea eficaz. En términos generales, el primero de ellos se refiere a lo que se debe precisar en la demanda y el segundo, a los anexos que le deben acompañar.

Dentro de los requisitos que debe contener el escrito de demanda, de conformidad con el citado artículo 208 del ordenamiento legal en comento, tenemos los siguientes:

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

El nombre del demandante tiene como finalidad identificar quien interpone la demanda, a quien se le ha afectado su esfera jurídica con la emisión del acto de autoridad, es decir, con el nombre se

podrá determinar si el que interpone la demanda está legitimado para promover el juicio.

En materia fiscal no procede la gestión de negocios y por ende tampoco en las actuaciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por ello, quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que le fue otorgada la representación a mas tardar en la fecha en que se presente la demanda o, en su caso, la contestación, según lo previsto por el artículo 200, del Código Tributario Federal.

En ese orden de ideas, la representación de los particulares se podrá otorgar de las siguientes maneras:

- ❖ En escritura pública; o
- ❖ Con carta poder firmada ante dos testigos.

Tratándose de carta poder se deberán, obligatoriamente, ratificar las firmas tanto del otorgante como de los testigos ante notario o ante los secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo que hace a las autoridades, su representación estará a cargo de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Los particulares o, en su caso, sus representantes podrán autorizar a licenciados en derecho quienes podrán: recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e imponer recursos; las autoridades podrán nombrar delegados

Los hechos, señala Manuel Lucero Espinosa, son “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, o bien aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento, pero que de alguna manera tienen relación con algún o algunos puntos de la providencia a debate y que son los que dan origen a la controversia.”⁴⁹

5. 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.

6. Los conceptos de impugnación.

Los conceptos de impugnación son los razonamientos lógico-jurídicos que el demandante debe realizar y en los cuales se basa para sostener que la resolución impugnada no está apegada a las disposiciones jurídicas aplicables al caso, por lo que resulta ilegal.

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

El tercero interesado es aquella persona que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante, así lo dispone el artículo 198, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación. Es decir, es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución impugnada, toda vez, mediante esa resolución se le

⁴⁹ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., pp. 99-100.

otorgó un derecho, el cual corre el riesgo de ser afectado si la demandada es vencida en juicio.

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

Ahora bien, puede suceder que el escrito de demanda no cubra todos esos requisitos trayendo como consecuencia, dependiendo del requisito omitido de que se trate, la misma sea desechada o, en su defecto, únicamente se haga un requerimiento a la parte actora a fin subsane la omisión dentro de un plazo de 5 días hábiles, bajo el apercibimiento en caso de incumplimiento, la demanda se tendrá por no presentada y de tratarse de pruebas se tendrán por no ofrecidas.

En tal tenor de ideas, el Código Fiscal de la Federación estatuye que se desechará la demanda cuando se omita señalar: a) los datos del demandante; b) la resolución o acto que se impugna; y c) los conceptos de impugnación. Tratándose de la omisión de los demás requisitos se hará el requerimiento respectivo al accionante a fin lo subsane en el plazo legal.

Otro de los requisitos que no debe faltar, a pesar de que no lo prevé el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, es el que señala el artículo 199 del mismo ordenamiento legal, consistente en la firma del demandante, la cual en caso de no aparecer en el escrito de demanda, se tendrá por no presentada. En el supuesto de que el promovente no sepa o no pueda firmar tendrá que plasmar su huella digital y deberá solicitar a otra persona firme a su ruego. Este requisito se hace extensivo a todo tipo de promociones.

Ahora bien, los documentos que se deben adjuntar a la demanda son los especificados en el artículo 209 del Código en comento, consistentes en:

1. Tantos de copias para traslado, del escrito de demanda y de los documentos anexos a la misma, como partes en el juicio sean.
2. Cuando no se gestione en nombre propio, 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.
3. El documento que contenga el acto impugnado, así como la constancia de su notificación.

En el supuesto de que el demandante no cuente con el documento en el que conste el acto impugnado, ya sea porque lo haya extraviado o por cualquier otra circunstancia, podrá solicitar copia certificada del mismo a la autoridad emisora de dicho acto o resolución, siendo, en este caso, suficiente el presentar la demanda de nulidad acompañada de esa solicitud, de la que se advierta fue presentada con la anticipación prevista en ley, es decir, mínimo con 5 días hábiles antes a la interposición de la demanda, lo cual se acreditará con el sello de recepción colocado en la misma por la oficialía de partes de la autoridad demandada.

Por otra parte, tratándose de la impugnación de una negativa ficta, deberá acompañarse la copia en que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta de manera expresa por la autoridad.

4. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe contener la firma de la parte actora.
5. El interrogatorio con el que se desahogará la prueba testimonial, el cual también debe contener la firma de la parte actora cuando dicha prueba se desahogue por exhorto.
6. Las pruebas documentales que ofrezca.

Si no se cumple con alguna de las formalidades que pueden producir como efecto el tener por no presentada la demanda, la acción será improcedente, lo cual llevará al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la imposibilidad jurídica de estudiar y decidir la cuestión que se hace de su conocimiento.

Por último, cabe mencionar, con fundamento en el artículo 208 Bis del Código Tributario Federal, los particulares podrán solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, ya sea en su escrito inicial de demanda o en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia. Dicha solicitud deberá presentarse ante la Sala que esté conociendo del juicio de nulidad. Otras consideraciones al respecto son:

- a) La suspensión será denegada cuando con la ejecución o inejecución del acto impugnado se ocasione perjuicios al interés general.
- b) Siendo procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ello 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.

- c) De solicitarse la suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la misma previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda. Excepto cuando: se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor; 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, caso en el cual se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

La Sala podrá modificar o revocar el acto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, mientras no se dicte sentencia.

5. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La contestación a la demanda es el oficio o escrito por medio del cual el demandado da respuesta a la demanda que se ha interpuesto en su contra y de la cual se le ha corrido traslado.

Por lo tanto, cuando la demanda reúne los requisitos señalados por la ley, será admitida por la Sala Regional, la cual ordenará se proceda a notificar su existencia a la parte demandada, corriéndole traslado de la misma, así como de sus anexos, para que formule su contestación en un plazo de 45 días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos el emplazamiento.

En consecuencia, para contestar la demanda se tienen 45 días ya sea el particular o la autoridad, es decir, la parte demandada.

En ese mismo plazo podrán apersonarse en juicio, como parte:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en aquellos juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 198, fracción III, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación.
- b) El tercero, quien deberá presentar 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, según establece el precepto 211 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando el particular omita señalar a una autoridad que deba ser parte en el juicio, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que emita su contestación en el plazo señalado.

El acto de emplazamiento tiene una gran importancia en virtud de los efectos que produce. Dichos efectos los contempla el artículo 328 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual, desde este momento se debe tener presente, es de aplicación supletoria en el juicio contencioso administrativo federal, de conformidad con lo ordenado por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación. Una vez precisado lo anterior, tenemos que el artículo mencionado textualmente dispone:

“Artículo 328. Los efectos del emplazamiento 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. *Obligar al demandado a contestar ante el tribunal que lo emplazó, salvo siempre el derecho de promover la incompetencia, y*
- IV. *Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial."*

En esta medida, el emplazamiento constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona la existencia de una demanda planteada en su contra, por lo que debe comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a presentar su contestación dentro del plazo legal.⁵⁰

Con la realización del emplazamiento se cumple con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, consistente en el derecho que todo ciudadano tiene de ser, previamente, oído en juicio, para ser vencido. Si bien es cierto, ello sería aplicable en el juicio de lesividad, donde el demandado es un particular, debido a que únicamente los particulares tienen a su favor las garantías individuales que otorga la Constitución, de las cuales carecen, por lo tanto, las autoridades demandadas en el juicio de nulidad. Sin embargo, como lo señala Manuel Lucero Espinosa, con base en el principio de igualdad de las partes que debe regir en todo proceso jurisdiccional, en el juicio de nulidad no se puede condenar a las autoridades, sin que previamente hayan sido llamadas a juicio a hacer valer sus derechos.⁵¹

Si la parte demandada no produce su contestación en el plazo de los cuarenta y cinco días señalados, o, en su caso, sí la presenta, pero no se refiere a todos los hechos a que hizo alusión el actor en su demanda, la

⁵⁰ *Ibidem*, p. 131.

⁵¹ *Ibidem*, p. 132.

consecuencia será que se tengan por ciertos los que se le imputen de manera precisa, a menos que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

El artículo 213 del Código en comento, señala que el demandado deberá expresar en su contestación a la demanda, lo siguiente:

1. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
2. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
3. 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.
4. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
5. Las pruebas que ofrezca. 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 esos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

La ley dispone que la autoridad en su contestación no podrá cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada y en caso de que

el particular impugne una resolución negativa ficta, la autoridad deberá expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

Por lo que hace a los documentos que debe acompañar el demandado a su contestación, tenemos que el artículo 214 es el que a éstos se refiere, señalando los siguientes:

1. Copias de la contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
2. El documento que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
3. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
4. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
5. Las pruebas documentales que ofrezca.

La autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada, ya sea en su contestación de la demanda o en cualquier otro momento hasta antes del cierre de la instrucción, en los términos del artículo 215, tercer párrafo, del Código de la materia.

Por otro lado, en el caso de existir contradicción respecto a los fundamentos de hecho y de derecho en las contestaciones producidas por la autoridad que emitió la resolución impugnada y la formulada por la

Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos.

6. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y DE LA CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

La demanda, dispone el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, podrá ampliarse dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los siguientes casos:

- a) Cuando se impugne una negativa ficta.

La negativa ficta se origina cuando la autoridad a la que se ha hecho una solicitud, petición o instancia por persona interesada, no la contesta por escrito dentro del plazo legal, entendiéndose, por consiguiente, resuelta en sentido negativo.⁵²

Al impugnar una negativa ficta se da al actor el derecho de ampliar su escrito inicial de demanda, en virtud de que será hasta que la autoridad presente su contestación, cuando tenga conocimiento de los fundamentos y motivos que dieron lugar a la resolución negativa.

- b) Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

⁵² *Ibíd.*, p. 120.

Este supuesto se presenta cuando la parte actora en el momento en que presenta su demanda desconoce el origen del acto principal del que deriva la resolución impugnada ya que no le fue notificado, lo cual acarrea como consecuencia le afecte sus defensas; siendo de su conocimiento hasta que la autoridad demandada presenta su contestación y adjunta a ella como prueba, el acto principal. En este caso, la parte actora deberá impugnar dicho acto a través de la ampliación de su demanda, indicando las causales de ilegalidad que presenta.

- c) En los casos previstos por el artículo 209 bis, es decir, cuando el acto administrativo no fue notificado o lo fue de manera ilegal.

Esta causal de ampliación esta íntimamente relacionada con los requisitos legales que se deben cumplir en las notificaciones de los actos administrativos, establecidos en los artículos 134 al 144 del Código Fiscal Federal, ya que de no cumplirse con los mismos se dejaría en estado de indefensión a los particulares.

La hipótesis de notificaciones realizadas de manera ilegal a la parte demandante se presenta cuando se viola lo estipulado por el primer párrafo del artículo 137 del Código en comento, que a la letra dice:

“Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

...”

A este respecto, debemos tomar en cuenta lo que establece el primer párrafo del artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto a las notificaciones personales, en cuanto a que deben realizarse con la persona que debe ser notificada o con su representante legal.

Por lo que, si el notificador no deja previamente el citatorio referido y proceda a notificar al interesado con persona diversa que no sea su representante legal, se viola dicha disposición, pudiendo ser alegado por la parte actora el hecho de que a él no le fue hecha la notificación.

Sin embargo, si se dejó el citatorio para que al día siguiente hábil, a una hora determinada esperara la persona a quien se iba a notificar y no espera, se podrá realizar la notificación con quien se encuentre presente o con un vecino.

Por otro lado, cuando se exponga como causal de ilegalidad que el acto impugnado no fue notificado o lo fue de manera ilegal, el propio artículo 209 bis establece que se pueden presentar las dos situaciones siguientes:

1. Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.

En este caso también podrá impugnar el acto administrativo, debiendo expresar los conceptos de nulidad en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

Como se puede observar, en este primer supuesto no procede la ampliación a la demanda, siendo que tanto los conceptos de impugnación de la notificación, así como los del acto impugnado deberán hacerse valer en el escrito inicial de demanda.

2. Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

En este caso, si procederá la ampliación de la demanda ya que al contestar la autoridad, acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá impugnar cuando ya sean de su conocimiento.

En este segundo supuesto, si se demuestra que la notificación no se realizó o que se hizo en forma ilegal quedará sin efectos todo lo actuado en base a ella, considerándose que el actor fue sabedor del acto administrativo en la fecha en que se le dio a conocer la contestación a la demanda que emitió la autoridad, recibiendo la copia del acto. El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

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

- d) 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.

Esta causal señala dos requisitos que se deben cumplir para que proceda la ampliación de la demanda, consistentes en:

- a. Que la autoridad demandada introduzca en su contestación a la demanda argumentos que recaen sobre hechos o circunstancias que el demandante aún ignoraba al presentar su escrito inicial de demanda. Es decir, la motivación del acto impugnado no puede ampliarse por la autoridad cuando conteste la demanda, no debe mejorar la motivación de su acto.
- b. Que tales cuestiones no vengán a cambiar la fundamentación de la resolución impugnada.

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. De no adjuntarse esas copias el magistrado instructor requerirá a la parte actora para que las presente dentro del plazo de cinco días hábiles y de no hacerlo se tendrá como no presentada la ampliación. Tratándose de pruebas documentales, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial o el cuestionario que debe desahogar el perito, se tendrán por no ofrecidas.

Por lo que hace al plazo que se tiene para contestar la ampliación de la demanda, el numeral 212 del Código Fiscal de la Federación, prevé será

de veinte días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

En ese escrito de contestación a la ampliación de la demanda, el demandado debe cubrir los mismos requisitos, así como adjuntar los documentos que se señalaron para la contestación a la demanda, excepto los que ya se hubieran acompañado a ésta.

7. PRUEBAS.

Los medios de prueba en el juicio contencioso administrativo, al igual que en todo proceso, constituyen una parte fundamental ya que, como ha quedado establecido, las partes en sus escritos de demanda y de contestación, así como en las ampliaciones, hacen una serie de afirmaciones o aseveraciones en las cuales sustentan sus pretensiones, mismas que deben ser corroboradas por el órgano jurisdiccional para que pueda dictar sentencia sobre la controversia planteada.

Es decir, las partes en el juicio basadas en el principio general del derecho que reza: "el que afirma está obligado a probar", deben proporcionar al juzgador los medios de prueba que ayuden a esclarecer los hechos controvertidos, ya que de ello dependerá el sentido del fallo.

Derivado de lo expuesto tenemos que no es suficiente con la manifestación de la parte actora de que el acto administrativo es ilegal, ni la de la parte demandada al decir lo contrario, sino que para que el órgano jurisdiccional pueda resolver sobre esa controversia, es menester las partes le aporten los medios de pruebas idóneos con los que demuestren la veracidad de sus afirmaciones.

La prueba resulta ser tan importante que el autor Santiago A. Kelley Hernández al respecto sostiene: “No se necesita mucha imaginación, para darnos cuenta de lo importante que resulta la prueba dentro del derecho, se puede afirmar que *si alguien tiene la razón y no la puede probar, es como si no la tuviera*, de ahí la importancia de la prueba en la aplicación del derecho, en donde resulta que la prueba es determinante.”⁵³

Esos medios de prueba deben estar reconocidos por la ley, no deben ser contrarias a la moral y a las buenas costumbres y deben tener relación inmediata con los hechos controvertidos.

Como ya quedó establecido las partes deben ofrecer sus pruebas en sus escritos de demanda, contestación a la misma y, en su caso, en las ampliaciones a éstas.

En el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se admiten toda clase de pruebas, a excepción de la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones –no así la de los particulares-, y la petición de informes, sin embargo, esta última sí será admitida cuando los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, así lo dispone el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

Para saber cuáles son los medios de pruebas reconocidos por la ley debemos remitirnos a lo previsto por el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que a la letra establece:

⁵³ KELLEY HERNÁNDEZ, Santiago A. Op. cit., p. 136.

“Artículo 93 La ley reconoce como medios de prueba:

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 aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y

VIII. Las presunciones.”

De esa manera podemos decir que los medios de prueba son aquellos instrumentos que la propia ley establece y que permiten comprobar o acreditar un hecho sobre el cual existe controversia.

Ahora bien, procederemos a realizar un somero análisis de cada uno de esos medios de prueba.

➤ **Prueba confesional.**

Por lo que se refiere a la prueba confesional, ésta ha sido definida por el autor Humberto Briseño Sierra, como: “la declaración que reconoce la existencia de hechos propios y produce la constitución de efectos jurídicos en perjuicio del declarante...”⁵⁴

De ello se desprende que esta prueba cuenta con los siguientes elementos:

- a) Consiste en el reconocimiento de hechos propios, y

⁵⁴ BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª ed., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1990, p. 470.

b) Esa declaración produce efectos jurídico en contra de quien la emite.

Por otra parte, la confesión puede ser expresa o tácita, según se desprende del artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles que a la letra dice:

“Artículo 95. La confesión puede ser expresa o tácita; expresa, la que se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley.”

Por lo que hace a la confesión expresa, establece el numeral 234, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, hará prueba plena, es decir, genera una presunción *juris et de jure*, siendo que no admite prueba en contrario, toda vez con ella se acredita plenamente el o los hechos que se pretenden demostrar.

Cabe señalar, que para que la confesión expresa haga prueba plena se deben cubrir los requisitos señalados en el precepto 199 del Código Federal de Procedimientos Civiles que prevé lo siguiente:

“Artículo 199. La confesión expresa hará prueba plena cuando concurren en ellas las circunstancias siguientes:

- I. Que sea hecha por persona capacitada para obligarse;*
- II. Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia, y*
- III. Que sea de hecho propio o, en su caso, del representado o del cedente, y concerniente al negocio.”*

Por el contrario, la confesión ficta no da lugar a esa presunción, sino que genera una presunción *juris tantum*, es decir, una presunción que admite prueba en contrario para desvirtuar las circunstancias que llevaron a que se declarará confeso.

El magistrado instructor tendrá por confeso al particular absolvente en los casos señalados en el artículo 124 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece:

“Artículo 124. La parte legalmente citada a absolver posiciones será tenida por confesa en las preguntas sobre hechos propios que se le formulen:

- I. Cuando sin justa causa no comparezca;*
- II. Cuando insista en negarse a declarar;*
- III. Cuando, al declarar, insista en no responder afirmativa o negativamente, o en manifestar que ignora los hechos, y*
- IV. Cuando obren en los términos previstos en las dos fracciones que anteceden, respecto a las preguntas que le formule el tribunal, conforme al artículo 113.”*

Por su parte el precepto 212, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que hace referencia a la contestación de la demanda dispone:

“Artículo 212... 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.

...”

➤ **Prueba documental.**

Uno de los medios probatorios que destaca por su importancia es la prueba documental.

Diversos autores han señalado lo que entienden por documento, entre ellos tenemos al procesalista Eduardo Pallares quien manifiesta: “documento, consiste en cualquier cosa que tenga algo escrito con sentido inteligible.”⁵⁵

Por su parte el Código Federal de Procedimientos Civiles prevé dos clases de documentos: los públicos y los privados. Respecto a los primeros el primer párrafo del numeral 129 expresa lo siguiente:

*“Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley dentro, de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.
...”*

Por lo tanto, los documentos públicos serán aquellos que son expedidos por las autoridades en ejercicio de sus funciones, así como por aquellas personas que no teniendo el carácter de autoridades la ley los reviste de fe pública.

A su vez, el mismo precepto en su segundo párrafo hace referencia a como se demuestra la calidad de público en los documentos disponiendo que:

⁵⁵ PALLARES, Eduardo. Op. cit., p. 287.

"Artículo 129...

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

El contenido de ese precepto se refiere a los requisitos que debe cumplir un documento público para que sea auténtico, es decir, un documento público tendrá esa calidad cuando esté autorizado y firmado por el funcionario público que lo expide, y, a su vez, contenga el sello de la dependencia a la que está adscrito.

Esos requisitos tratándose de los actos administrativos los vemos contemplados en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, concretamente en sus fracciones II y IV. En lo conducente el artículo referido señala:

"Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación..."

En relación con los documentos privados, el Código Federal de Procedimientos Civiles únicamente señala en su artículo 133 lo siguiente:

“Artículo 133. Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129.”

De lo anterior se desprende que los documentos privados son, por consiguiente, aquellos que son emitidos por personas que no son funcionarios públicos o que siéndolo no lo hacen ejerciendo función pública alguna, es decir, no expiden el documento en ejercicio de sus funciones, o, de la misma manera, son emitidos por personas que no están revestidos de fe pública.

Por otro lado, las partes deben ofrecer y adjuntar sus pruebas documentales a sus escritos de demanda, de contestación, y, en su caso, en las respectivas ampliaciones.

Sin embargo, el Código Fiscal de la Federación en el artículo 209, antepenúltimo párrafo, dispone lo siguiente:

*“Artículo 209...
Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o*

*de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.
..."*

De lo anterior se desprende que si el particular, tiene la necesidad de presentar un documento que no tiene en su poder, la puede presentar como prueba, siempre y cuando, haya una solicitud de copia certificada hecha a la autoridad que la posee, sea o no parte, realizando el previo pago de derechos correspondiente para que la Sala Regional que conozca del juicio ordene a dicha autoridad se los remita. Para ello, al momento de presentar la demanda se deberá acompañar esa solicitud sellada y presentada por lo menos 5 días hábiles antes de que se presente la demanda.

La disposición transcrita también será aplicable en lo conducente, para la parte demandada y para el tercero interesado.

La obligación de las autoridades de expedir las copias certificadas de los documentos que se les soliciten la prevé el artículo 233, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone:

*"Artículo 233. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los omisos.
..."*

A su vez, el mismo precepto señala las sanciones a que se harán acreedoras las autoridades omisas en expedir las copias de los documentos que se les solicitan -una vez que el magistrado instructor les haya hecho el requerimiento respectivo-, dependiendo si se trata de autoridades que sean o no parte en el juicio. De esa manera señala:

“Artículo 233...

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

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

...”

Sin embargo, el artículo en comento prevé como excepción a lo anterior, el siguiente caso:

“Artículo 233...

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

➤ Prueba testimonial.

La testimonial consiste en una declaración realizada por personas ajenas al juicio, por no ser partes en él, que declaran sobre hechos que tiene relación con la controversia y de los cuales tuvieron conocimiento de manera directa por haberlos percibido a través de sus sentidos.⁵⁶

El desahogo de esta prueba se encuentra regulada por el artículo 232 del Código Fiscal de la Federación, del cual se desprende que el magistrado instructor requerirá a la oferente para que presente a los testigos que ofreció en su escrito respectivo y en caso de que manifieste no poder hacerlo, el magistrado instructor los citará para que comparezcan en determinado día y a determinada hora.

A los testigos les podrán formular preguntas tanto el magistrado instructor como las partes en el juicio, mismas que podrán estar:

- a) Relacionadas de manera directa con los hechos controvertidos, o
- b) Dirigidas a esclarecer cualquier respuesta.

Los testigos deberán rendir su testimonio en forma oral, por lo cual deberá levantarse acta pormenorizada del mismo. Sin embargo, cuando el testigo sea una autoridad ésta rendirá su testimonio por escrito, según prevé el precepto en comento.

Por otro lado, existe la posibilidad de que esta prueba se desahogue mediante exhorto, lo cual sucederá cuando se trate de testigos que tengan

⁵⁶ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, p. 125.

su domicilio fuera de la sede de la Sala Regional correspondiente, para ello debe existir una previa calificación del interrogatorio presentado por el oferente que deberá realizar el magistrado instructor. En este caso, el magistrado o juez del Poder Judicial de la Federación o del Tribunal Administrativo Federal que desahogue el exhorto y al que el magistrado instructor pidió su ayuda para diligenciar el exhorto tiene la posibilidad de repreguntar.

➤ **Prueba pericial.**

Respecto a esta prueba el autor Manuel Lucero Espinosa, señala lo siguiente: “La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su parecer y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio.”⁵⁷

De lo anterior se desprende que el perito es una persona ajena al juicio, quien cuenta con conocimientos especiales producto del estudio o de la práctica de un arte, oficio o ciencia y que auxilia al juez en la investigación de los hechos controvertidos.

En el juicio contencioso administrativo el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, regula las reglas a que se sujetará esta prueba. De esa manera tenemos que el momento procesal oportuno para que el magistrado instructor requiera a las partes para que presenten a sus peritos, es en el auto que tenga por contestada la demanda o la

⁵⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., pp. 183-184.

contestación a la ampliación de la demanda, en el que se les dará un plazo de diez días hábiles para tal efecto. Lo anterior tiene como finalidad que los peritos acrediten que reúnen los requisitos legales respectivos, acepten el cargo y protesten su legal desempeño.

A esos requisitos legales que deben cubrir los peritos propuestos hace referencia el numeral 144 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletorio, el cual a la letra dice:

"Artículo 144. Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviera legalmente reglamentado.

Si la profesión o el arte no estuviera legalmente reglamentado, o estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombrados cualesquiera persona entendidas, a juicio del tribunal, aun cuando no tengan título."

Si alguna de las partes, sin causa justificada, no presenta a su perito o éste no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se tomará en cuenta el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

A cada perito se le otorgará un plazo mínimo de quince días hábiles para que rindan su dictamen, dentro del cual necesariamente deberán presentarlo para que sean tomados en cuenta, de lo contrario únicamente se considerará el dictamen rendido dentro del plazo concedido.

Cabe señalar que dentro del plazo de diez días hábiles que tienen las partes para presentar a sus peritos, así como dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, por una sola vez y por causa que lo justifique las partes

podrán sustituir a sus respectivos peritos comunicando ello al magistrado instructor, para lo cual señalarán nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

Una vez rendidos los respectivos dictámenes de los peritos, si éstos son contradictorios lo procedente será que la Sala Regional nombre a un perito tercero en discordia de entre los que tenga adscritos y si ninguno de ellos cuenta con conocimientos especiales en la ciencia, técnica o arte sobre la cual versa la prueba pericial entonces, bajo su responsabilidad, designará a la persona que deba rendir dicho dictamen a quien las partes están obligadas a cubrir sus honorarios al igual que cuando se designe un perito tercero valuador, caso en el cual el nombramiento deberá recaer en una Institución Fiduciaria.

En otro orden de ideas, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 231 en comento, fracción II, dispone que es posible que al desahogarse la prueba pericial si lo permite su naturaleza, el magistrado instructor puede estar presente en la diligencia respectiva. Además de que lo faculta para designar el lugar, la fecha y la hora para el desahogo de la misma, pudiendo a su vez pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, así como exigirles la práctica de nuevas diligencias.

➤ **Reconocimiento o inspección judicial.**

Respecto a esta prueba el autor Manuel Lucero Espinosa, dice: "La inspección o reconocimiento judicial es un medio de prueba que consiste en el examen o comprobación directa del juzgador, de personas, cosas u objetos, que le permitan aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieren conocimientos técnicos especiales."⁵⁸

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 194.

De lo antes transcrito se desprende que tal probanza debe llevarse a cabo personalmente por el juzgador, que es quien va a valorar la prueba y no por personas distintas; no siendo necesario, además, contar con conocimientos especiales.

➤ **Prueba científica.**

En general, para dilucidar la litis, todos los elementos aportados por los avances de la ciencia pueden ofrecerse como pruebas en el juicio contencioso administrativo federal.

➤ **Prueba presuncional.**

Las presunciones son razonamientos lógicos que se hacen partiendo de un hecho conocido para llegar al conocimiento de otro desconocido o incierto.⁵⁹

Hay dos clases de presunciones: las legales y las humanas. Las primeras son las que derivan de la ley, son las establecidas expresamente en ella. Las segundas son las que se deducen de los hechos comprobados en el proceso.

A su vez las presunciones legales se dividen en presunciones relativas o *juris tantum* que son aquellas que admiten prueba en contrario; y presunciones absolutas o *juris et de jure* que son aquellas que no admiten prueba en contrario.

Por su parte, las presunciones humanas siempre admitirán prueba en contrario, por ello se dice que únicamente son relativas.

⁵⁹ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. Op. cit., p. 169.

➤ **Pruebas supervenientes.**

Se entiende por pruebas supervenientes, en términos del artículo 324 del Código Federal de Procedimiento Civiles, aquellas que aparecen o se tiene conocimiento de ellas después de presentada la demanda o la contestación, en su caso, y aquellas que, aun cuando fueren de fecha anterior, se manifieste bajo protesta de decir verdad que no se conocían. Estas pruebas se pueden ofrecer en cualquier otro momento del juicio, siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

En el caso de que se llegue a presentar una de estas pruebas, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días hábiles exprese lo que a su derecho convenga.

➤ **Valoración de las pruebas.**

Una vez que las pruebas ofrecidas en el juicio ya se encuentran desahogadas, el órgano jurisdiccional se encuentra en aptitud de valorarlas para resolver la controversia planteada.

Las reglas para la valoración de las pruebas se encuentran establecidas en el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, el cual a la letra dice:

“Artículo 234. La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

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 autoridad 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 quedarán a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiriera 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."

Al otorgar el propio Código Fiscal de la Federación, a la confesión expresa de las partes, a las presunciones legales *juris et de jure* y a las documentales públicas un pleno valor probatorio se esta en presencia de un sistema de prueba tasada, ya que se restringe la libertad al juzgador para poder otorgarle valor a esas probanzas. Por lo que respecta al valor de todas las demás pruebas se prevé un sistema de sana crítica, ya que la ley le otorga toda la libertad al juzgador para que con su propia convicción y criterio determine el valor de esas probanzas, es decir, se deja al prudente arbitrio de la Sala la apreciación valorativa que se les otorgará a tales pruebas.

Merece especial mención, lo establecido en el último párrafo del precepto transcrito, ya que a pesar de las reglas establecidas para la valoración de las pruebas rendidas, este párrafo faculta a la Sala valorarlas bajo su prudente arbitrio, sin apearse a las mismas, pero para

ello deberá motivar en su sentencia las razones por las cuales obtiene una convicción diferente acerca de los hechos materia del litigio.

Independientemente de que las partes hayan ofrecido sus pruebas y de que hayan sido admitidas por el magistrado instructor, éste tiene la facultad discrecional de acordar la exhibición de cualquier documento o para ordenar la práctica de cualquier diligencia, siempre y cuando, en ambos casos, tengan relación con los hechos controvertidos. Esto es lo que se conoce como "diligencias para mejor proveer", ya que esas actuaciones las va a realizar de oficio el órgano jurisdiccional, con la finalidad de formar su convicción sobre los hechos controvertidos.

8. ALEGATOS Y EL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.

El escrito por medio del cual las partes exponen de manera reflexiva y concreta los argumentos -ya expresados y probados en el juicio- del porque les asiste la razón y la justicia, rebatiendo o desvirtuando con ellos los que hizo valer su contraparte en la sustanciación del juicio, con el propósito de convencer de esa situación al juzgador para que falle a su favor, recibe el nombre de Alegatos.

Esta figura la regula el Código Fiscal de la Federación en su artículo 235, el cual dispone que las partes cuentan con cinco días hábiles para ejercer su derecho de formular alegatos por escrito, los cuales empezarán a correr diez días hábiles después de que haya concluido la sustanciación del juicio, es decir, que ya no exista cuestión pendiente o diligencia que llevar a cabo. La notificación para formular alegatos se hará por lista.

Respecto a la importancia que tienen los alegatos en función de las pruebas ofrecidas, Dionisio Kaye Trueba, sostiene que "...cada parte debe

insistir no solamente en sus pretensiones, sino hacer las reflexiones y deducciones que suministran a su favor las pruebas, impugnando con conocimiento de causa, todas aquellas en que la demandada apoya su intención para sostener la validez de la resolución o acto impugnado y, por ello, el demandante debe esforzarse cuanto pueda para demostrar la verdad de sus asertos y la justicia de su derecho.⁶⁰

Por otro lado, cabe destacar que el contenido de los alegatos no debe modificar la acción intentada, variar las pretensiones del escrito inicial de demanda, ni modificar los fundamentos de derecho base de la acción; es decir, no deben mejorar la defensa introduciendo nuevos agravios o razonamientos no expuestos en la demanda o en la contestación, ni, mucho menos, su contenido se puede sustraer de la litis. En otras palabras, no deben introducir nuevos elementos.

Otro aspecto importante radica en que los alegatos presentados por las partes dentro del plazo legal, deberán de tomarse en cuenta en el momento en que se vaya a dictar sentencia, así lo ordena el dispositivo legal en comento.

Una vez que ha transcurrido el plazo de cinco días hábiles para formular alegatos, señala el mismo precepto 235, presentados o no quedará, automáticamente, cerrada la instrucción, no siendo indispensable para ello que exista declaratoria expresa, es decir, no se requiere que se haga ninguna promoción al respecto y tampoco el Magistrado Instructor tiene que dictar un auto.⁶¹

⁶⁰ KAYE, Dionisio J, y Christian Kaye Trueba. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, Ed. Themis, México, 2002, p. 369.

⁶¹ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, 12ª ed., Ed. Themis, México, 2002, p. 220.

Por lo antes expuesto, Hugo Carrasco Iriarte señala que los alegatos constituyen “la ultima oportunidad que las partes tienen dentro del juicio de nulidad de manifestar lo que a su derecho convenga en relación con los puntos controvertidos del acto impugnado”.⁶²

9. SENTENCIA.

El autor Alberto C. Sánchez Pichardo respecto a la sentencia expresa: “en el derecho común, la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado.”⁶³

La raíz etimológica de la expresión sentencia deriva del latín *Sententia* que significa pensamiento corto, decisión.⁶⁴

Una vez que ha quedado cerrada la instrucción del juicio en estudio, se estará en aptitud de dictar sentencia definitiva a través de la cual se resolverá sobre el fondo del asunto y por consiguiente se pondrá fin al proceso.

De acuerdo con el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, la Sala contará con 60 días hábiles para dictar sentencia después del momento en que quede cerrada la instrucción del juicio y de los cuales

⁶² CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Diccionario de Derecho Fiscal*, Ed. Oxford, México, 1998, p. 34.

⁶³ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. cit., p. 553.

⁶⁴ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Diccionario de Derecho Fiscal*, p. 492.

dentro de los primeros 45 días hábiles el magistrado instructor deberá formular el proyecto correspondiente.

Cabe destacar que pueden surgir respecto al proyecto de sentencia las siguientes hipótesis:

- a) Que sea aceptado por todos los magistrados que integran la Sala, adquiriendo con ello la categoría de sentencia.
- b) Que sea aceptado por la mayoría de los magistrados que integran la Sala, caso en el que el magistrado instructor disidente podrá limitarse a votar en contra del proyecto o, además formular voto particular razonado que deberá presentar dentro de los siguientes 10 días hábiles.
- c) Que no sea aceptado por ninguno de los otros magistrados que integran la Sala, situación en la que dicho proyecto podrá quedar como voto particular, procediendo el magistrado instructor a engrosar el fallo con los argumentos de la mayoría.

De lo anterior se desprende que la sentencia se podrá pronunciar por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, es decir, se trata de una función colegiada.

Es menester señalar, con fundamento en el artículo 239-A del Código referido, también pueden dictar sentencia el Pleno de la Sala Superior así como sus Secciones cuando hagan uso de su facultad de atracción, la cual se podrá ejercer de oficio o a petición fundada de la Sala Regional que conoce del asunto o de las autoridades.

Es decir, todo el trámite del juicio se lleva en la Sala Regional competente y únicamente para la emisión de la sentencia se va a mandar a la Sala Superior.

Esa facultad de atracción se va a ejercer cuando se trate de juicios con características especiales, siendo éstos los siguientes:

- a) En los que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.
- b) En los que para su resolución sea necesaria 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.

En estos casos, una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, quien, a su vez, lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

La facultad de atracción a petición ya sea de la Sala Regional o de las autoridades, debe solicitarse antes del cierre de la instrucción a la Sala Superior y la ejercida de oficio deberá comunicarla la Presidencia del Tribunal a la Sala Regional.

De igual forma, el magistrado instructor debe notificar de manera personal a las partes los acuerdos de la Presidencia del Tribunal que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio y, toda vez que la Sala Superior tiene su domicilio en la Ciudad de México y hasta ella tendrán que desplazarse las partes, independientemente de la residencia del actor y de la autoridad que emitió el acto o resolución impugnada, se les requerirá señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, 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.

Por otra parte, tradicionalmente se ha establecido que las sentencias deben cumplir con ciertos requisitos de forma y de fondo o sustanciales. Dentro de los primeros tenemos que, como forma lógica, las sentencias se integran de resultandos, considerandos y resolutivos. Por lo que respecta a los de fondo consisten en que las sentencias deben agotar los principios de congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los resultandos hará un resumen de la sustanciación del juicio, es decir, de lo planteado por las partes en la demanda, en la contestación y, en su caso, en las ampliaciones, así como de las pruebas que cada uno aporta para demostrar que les asiste la razón. En los considerandos expresará tanto las razones como los fundamentos legales en que sustenta su decisión. En los puntos resolutivos establecerá su decisión, su respectivo fallo.

Por lo que hace a los requisitos de fondo, el principio de congruencia consiste en que debe existir concordancia entre la litis planteada por las partes y lo fallado por el Tribunal.

Sobre este particular, Manuel Lucero Espinosa, señala que “tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial se ha sostenido que la congruencia es de dos tipos: interna y externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. La externa consiste en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos”,⁶⁵ es decir, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no planteadas por las partes.

Con relación a lo anterior, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, dispone de manera muy breve que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada.

Por lo que respecta a los principios de motivación y fundamentación, consisten en que el juzgador debe señalar tanto las razones como los fundamentos legales en que sustenta su decisión. Estos principios deben cumplirse no sólo en las sentencias, sino en todos los actos de autoridad, en los términos del artículo 16 Constitucional.

Sobre este punto, el ya mencionado precepto 237 del Código Fiscal Federal, prevé que las sentencias del Tribunal deberán fundarse en derecho.

Por lo que hace al principio de exhaustividad, consiste en que la sentencia debe tratar todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes y a todas y cada una de las pruebas presentadas, sin dejar de considerar ninguna.

⁶⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., p. 206.

La sentencia definitiva que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo previsto por el artículo 239 del Código de la materia, podrá producir, respecto a la resolución impugnada, los siguientes efectos:

1. Reconocer su validez.
2. Declarar su nulidad lisa y llana.
3. Declarar su nulidad para determinados efectos.
4. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Según lo dispone el artículo 237, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, cuando en la sentencia 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 dos situaciones:

- a) El derecho que tiene el particular, y
- b) La ilegalidad de la resolución impugnada.

Cuando la parte actora haga valer diversas causales de ilegalidad de la resolución que esta impugnando, la sentencia de la Sala deberá examinar en primer término aquéllas que lleven a declarar su nulidad lisa y llana, es decir, las que permitan resolver el fondo del asunto y, en segundo lugar, los agravios que llevan a declarar una nulidad para efectos.

De esa manera las causales que darán lugar a una nulidad lisa y llana son los concernientes a la incompetencia de la autoridad para emitir la resolución impugnada, así como su falta de fundamentación y motivación. Sin embargo, a este respecto cabe señalar, aun cuando la parte actora no las controvierta, el Código Fiscal de la Federación en el penúltimo párrafo del artículo 238, faculta al Tribunal para que las haga valer de oficio, toda vez se trata de cuestiones de orden público.

Por su parte las causas de ilegalidad que dan lugar a una nulidad para efectos son las que se refieren a la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento, en los cuales el Tribunal declarará, por consiguiente, la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución, debiendo, en estos casos, señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

En el juicio de nulidad cuando la sentencia pronunciada por el Tribunal obligue a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, éstos deben cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quedó firme. De igual forma, dentro de ese mismo término, deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos a que se refieren los artículos 46-A y 67 del Código de la materia.

Si en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se interpone algún recurso, se suspenderá el efecto de la misma hasta que se dicte la resolución respectiva.

Respecto a la tramitación del juicio contencioso administrativo, consultar el **Anexo 1** del presente trabajo.

10. RECURSOS.

A. Reclamación.

Este recurso se encuentra regulado por los artículos 242 a 244 del Código Fiscal de la Federación, y procede en contra de cualquiera de las siguientes resoluciones del magistrado instructor que:

- a) Admitan, desechen o tengan por no presentada:
 - La demanda.
 - La contestación de la demanda.
 - La ampliación de la demanda.
 - La contestación de la ampliación de la demanda.
 - Alguna prueba.

- b) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, o

- c) Admitan o rechacen la intervención del tercero.

El recurso en estudio se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate, de lo contrario será improcedente por extemporáneo y por consiguiente se desechará.

Una vez interpuesto el recurso se correrá traslado a la contraparte para que en el plazo de 15 días hábiles exprese lo que a su derecho

convenga, no siendo necesario ello cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante.

Hecho lo anterior, sin más trámite se resolverá lo conducente en el término de 5 días hábiles.

B. Revisión.

Este recurso se encuentra regulado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación. Es procedente en contra de los siguientes actos de las Salas Regionales:

- Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos, y
- Cuando se trate de la sentencia definitiva.

La revisión es un recurso exclusivo de las autoridades parte en el juicio contencioso administrativo federal. Deberán interponerlo por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, para su sustanciación por el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional que conoció del juicio referido, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los siguientes quince días hábiles a aquél en que surta efectos la notificación del acto de que se trate.

Aunado a lo anterior, su procedencia depende del cumplimiento de los siguientes supuestos:

- A) Que el monto del asunto 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. Para determinar la cuantía del asunto, tratándose de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

B) Como excepción al supuesto anterior tenemos, el que se trate de un asunto en el que la cuantía sea inferior a la señalada en el inciso anterior, o de cuantía indeterminada, pero sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

C) Que el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo sea:

a) una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales -caso en el cual el recurso sólo podrá interponerse por la Secretaría mencionada- y siempre que el asunto se refiera a:

- Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

- 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.
 - Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
 - Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
 - Las que afecten el interés fiscal de la Federación.
- b) Una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- c) 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 de trabajo.

Finalmente, cabe precisar que el artículo 248 en comento, prevé que el recurso de revisión también procederá en contra de resoluciones o sentencias que dicten el Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A del Código de la materia.

C. Juicio de amparo.

No es nuestro objeto realizar un estudio minucioso del juicio de amparo, por ello sólo es suficiente mencionar que el particular puede interponer el amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que afecte sus intereses jurídicos y considere violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto reclamado.

La procedencia del amparo directo la prevé el artículo 158 de la Ley de Amparo, el cual expresamente dispone:

“Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos del establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la Ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales del derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no

las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrá hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio."

El escrito de demanda de amparo deberá presentarse ante la Sala Regional emisora de la sentencia definitiva, quien la enviara al Tribunal Colegiado de Circuito respectivo.

11. EXCITATIVA DE JUSTICIA.

Esta instancia se encuentra regulada por los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación.

Una vez sustanciado el juicio contencioso administrativo federal y cerrada la instrucción, estándose en aptitud de dictar sentencia, pueden ocurrir las siguientes situaciones:

- a) Que el magistrado responsable de formular el proyecto de sentencia respectivo no lo formule dentro del término de 45 días hábiles establecido por el artículo 236, del Código Fiscal de la Federación; o
- b) Que no se dicte la sentencia correspondiente dentro de los 60 días hábiles establecidos para ello, a pesar de que el magistrado responsable haya formulado el proyecto.

En cualquiera de esos casos, las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, quien al recibirla, tratándose del primer supuesto, solicitará informe al magistrado responsable de formular el proyecto de sentencia, quien tendrá la obligación de rendirlo en el plazo de 5 días hábiles. Por otra parte, el Presidente del Tribunal dará cuenta al Pleno de la excitativa de justicia formulada, y si el mismo la encuentra fundada, otorgará un plazo de 15 días hábiles como máximo, para que el magistrado formule el proyecto respectivo y de no cumplir con esa obligación será sustituido.

En el segundo caso el procedimiento será el mismo sólo que el informe referido se pedirá al Presidente de la Sala o Sección correspondiente, quien contará con un plazo de 3 días hábiles para rendirlo y si el Pleno considera fundada la excitativa, otorgará un plazo de 10 días a dicha Sala o Sección, para que dicte la sentencia y si no lo hace se podrá sustituir a los magistrados renuentes o, en su caso, cambiar de Sección.

12. ACLARACIÓN DE SENTENCIA.

Como ha quedado establecido, el juicio contencioso administrativo concluirá con una sentencia definitiva que pronunciará el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual puede ser considerada por alguna de las partes como contradictoria, ambigua u oscura, y si ello sucediera el artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación, prevé la aclaración de sentencia que podrá promover la parte afectada sólo una vez, ante la Sala o Sección que la dictó, dentro de un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación.

En el escrito con el que se interponga la aclaración se debe señalar la parte de la sentencia que se estima contradictoria, ambigua u obscura y que por consiguiente se pide su aclaración.

El precepto mencionado también dispone que una vez interpuesta la presente instancia, la Sala o Sección respectiva contará con un plazo de cinco días hábiles siguientes a la fecha en que fue interpuesta, para resolverla, con la característica de que en su resolución no podrá variar la sustancia de la sentencia recurrida y a su vez la aclaración se considerará parte integrante de esta última, por lo cual, por sí sola no admitirá recurso alguno.

Por otro lado, cabe destacar, la interposición de la aclaración de sentencia interrumpe el término para su impugnación ante el Poder Judicial Federal.

13. QUEJA.

Esta instancia se estableció por primera vez en 1998 en el entonces artículo 239-TER del Código Fiscal de la Federación, pero únicamente procedía por haber incurrido la autoridad en exceso o defecto al cumplir con la sentencia o porque existiera repetición del acto recurrido.

Actualmente se encuentra regulada por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, el cual establece que tratándose de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada puede interponer por una sola vez la queja, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que haya dictado esa sentencia, la cual como ya se analizó

puede ser ante Sala Regional o ante el Pleno o Secciones de la Sala Superior cuando ejercitan su facultad de atracción.

Los actos contra los que procede este medio de defensa son los siguientes:

- a) Contra la resolución que se dicte en cumplimiento y que repita indebidamente la resolución anulada.
- b) Cuando la autoridad incurra en exceso o en defecto, al emitir resolución en cumplimiento de una sentencia.
- c) Cuando exista omisión en cuanto al cumplimiento de la sentencia en el plazo establecido para ello por la ley, por parte de la autoridad señalada como responsable en el juicio de nulidad.
- d) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

El mismo precepto establece ciertos requisitos que es necesario satisfacer para que sea procedente esta instancia, entre ellos encontramos que se debe interponer por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca, debiéndose señalar las razones por las que se considera que se actualizó la hipótesis por la cual se interpone la queja; y respecto al último supuesto contra el que procede, además se señalarán, si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

Por otro lado, como excepción al plazo que se tiene para interponer la queja, tenemos que tratándose de los casos señalados en los incisos c y d, se podrá interponer en cualquier momento; pero para que ello sea posible en el caso del primer inciso mencionado, será menester, señala el Código en comento, no haya prescrito el derecho del quejoso.

Una vez que se haya recibido el escrito de queja, la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia podrá justificar el acto o la omisión que la provocó y para ello el magistrado le pedirá un informe, el cual deberá presentar dentro de 5 días hábiles; vencido ese plazo con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección correspondiente para que resuelva lo conducente dentro de un plazo de cinco días hábiles.

Por otro lado, respecto a los efectos que se producen cuando la Sala encuentra fundado el acto contra el cual se interpuso la queja, el numeral en comento los señala en sus fracciones III, IV, V y VII, párrafos cuarto y quinto, dependiendo del acto de que se trate, los cuales a la letra dicen:

"Art. 239 - B. ...

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 éste artículo.

...

VII..

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."

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

Finalmente, se prevé una sanción que se impondrá a quien promueva una queja notoriamente improcedente, consistente en una multa de 20 a 120 días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Estaremos en presencia de una queja de este tipo cuando se interponga contra actos que no

constituyan resolución definitiva; sin embargo, es menester considerar que aun existiendo resolución definitiva, puede ocurrir que la Sala o Sección respectiva la considere improcedente, caso en el cual se ordenará que sea instruida como nuevo juicio.

CAPÍTULO III

TEORÍA PROCESAL DEL INCIDENTE

1. CONCEPTO.

Entendido el proceso como un "Conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."⁶⁶ Cabe indicar, durante el desarrollo de esos actos pueden surgir cuestiones accesorias al principal asunto del juicio, las cuales reciben el nombre de incidentes.

A. Conceptos doctrinales.

Antes de referirnos a los conceptos proporcionados por algunos doctrinarios, juzgamos conveniente hacer mención, en primer lugar, a la etimología de este término, para lo cual nos remitiremos a lo expresado por Guillermo Cabanellas, quien escribe que esta palabra "provine del latín *incidens, incidentis*, que suspende o interrumpe, de *cedere*, caer una cosa dentro de otra."⁶⁷

Más adelante, agrega el mismo autor que este vocablo significa "lo causal, imprevisto o fortuito. Acontecimiento o suceso. Cuestión. Altercado."⁶⁸

⁶⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., p. 95.

⁶⁷ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit., T. IV. P. 373.

⁶⁸ *idem*.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, incidente significa: "Que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con este algún enlace."⁶⁹

Diversos autores, tanto nacionales como extranjeros, han emitido su opinión acerca de lo que son los incidentes; sin embargo, son pocos los que profundizan en el estudio de los mismos, toda vez, la mayoría únicamente se limitan a dar un concepto de éstos.

Por ello no queremos dejar pasar inadvertido lo que al respecto señala Julio E. Salas Vivaldi quien afirma: "Debemos, si hacer presente que los tratadistas, y en mayor grado aún las diversas legislaciones, no se han ocupado extensamente de los incidentes o artículos, siendo raro el autor que dedique a ellos mayor interés, como igualmente la ley o código que en detalle los reglamente. Al decir de un autor, es el aspecto procesal más abandonado de los legisladores, el más olvidado por los que están llamados a aplicarlo y menos estudiado por los tratadistas, sin embargo de que los incidentes prácticamente tienen enorme influencia en la duración del proceso."⁷⁰

Ahora bien, dentro de los conceptos otorgados por algunos doctrinarios sobre esta figura jurídica procesal, tenemos los siguientes:

Para el procesalista Eduardo Pallares son "...las cuestiones que surgen durante el juicio y que tienen relación con la cuestión litigiosa principal o con el procedimiento."⁷¹

⁶⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, T. II, 22ª ed., Ed. Espasa - Calpe, S.A., España, 2001, p. 1260.

⁷⁰ SALAS VIVALDI, Julio E. *Los Incidentes y en Especial el de Nulidad en el Proceso Civil, Penal y Laboral*, 7ª ed., Ed. Jurídica de Chile, Chile, 2000, p. 24.

⁷¹ PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1983, p. 106.

José Becerra Bautista expresa que "...son pequeños juicios que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo, que tienen relación inmediata y directa con el asunto principal."⁷²

Así mismo, Jean Claude Tron Petit, en lo conducente afirma: "Esencialmente son un miniproceso que, en forma de juicio, se dan dentro de un proceso principal en el que se satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento -Emplazamiento y transparencia procesal, Alegar, Probar y Resolución legal del conflicto-, cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal y excepcionalmente de fondo o sustantivo que impide o dificulta la tramitación y ejecución del juicio principal..."⁷³

Para el autor uruguayo Eduardo J. Couture los incidentes son "El litigio accesorio que se suscita con ocupación de un juicio, normalmente sobre circunstancias de orden procesal, y que se decide mediante una sentencia interlocutoria."⁷⁴

De los anteriores conceptos se advierte, que los doctrinarios se muestran conformes en considerar a los incidentes como cuestiones accesorias a un juicio, el cual adquiere la característica de ser, respecto de aquéllas, de mayor envergadura; por ello, la existencia de los incidentes se encuentra determinada por el juicio principal del que dependen y al cual están vinculados por guardar íntima relación con él.

En efecto, es indispensable la existencia de esa accesoriedad respecto al juicio principal, porque de lo contrario se tratará de una

⁷² BECERRA BAUTISTA, José. Op. cit., p. 277.

⁷³ TRON PETIT, Jean Claude. *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*, 3ª ed., Ed. Themis, México, 2001, p. 13.

⁷⁴ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1998, pp. 325-326.

cuestión o controversia independiente que deberá promoverse en otro juicio.

B. Concepto legal o formal.

Como ha quedado precisado, el juicio contencioso administrativo se encuentra regulado por el Código Fiscal de la Federación, sin embargo, este ordenamiento legal a su vez dispone en su artículo 197, que de manera supletoria también le serán aplicables las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando ellas no contravengan lo previsto por aquél.

Al realizar una revisión a cada uno de los Códigos referidos, se puede advertir que ninguno conceptualiza a los incidentes.

El ordenamiento fiscal señalado sólo hace alusión a qué incidentes serán de previo y especial pronunciamiento y cuáles no tendrán ese carácter, así como a la substanciación que deben tener unos y otros.

Cabe indicar, no es este el momento idóneo para ahondar en la explicación o en el análisis de cada uno de los incidentes que pueden presentarse en el juicio contencioso administrativo, toda vez, ello se tratará en los capítulos cuarto y quinto del presente trabajo; en tal virtud, ahora únicamente nos referiremos a lo que prevé, respecto a este tema, la ley adjetiva civil federal citada.

En ese orden de ideas, el Código Federal de Procedimientos Civiles regula lo relativo a los incidentes en su libro segundo, título segundo, capítulo único, mismo abarca del artículo 358 al 364.

De esa manera, en el numeral 358 establece como regla general lo siguiente:

“Artículo 358. Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán a lo establecido en este título.”

En su artículo 359, distingue entre los incidentes denominados en la doctrina como de previo y especial pronunciamiento y los que no lo son, es decir, entre los que ponen obstáculo a la continuación del juicio principal y los que no producen ese efecto. Textualmente el artículo en comento señala:

“Artículo 359. Los incidentes que pongan obstáculo a la continuación del procedimiento, se substanciarán en la misma pieza de autos, quedando entre tanto en suspenso aquél; los que no lo pongan, se tramitarán en cuaderno separado.

Ponen obstáculo a la continuación del procedimiento, los incidentes que tienen por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales lo dispone así la Ley.”

Como podemos advertir, los criterios que la ley toma en cuenta para determinar cuándo un incidente es de previo y especial pronunciamiento consisten en:

- a) Que la cuestión accesoria al juicio principal sea de tal importancia, a tal grado de que sea indispensable su previa resolución para que la secuela del principal pueda continuar; o
- b) Que la propia ley les dé esa calidad.

Por su parte, el artículo 360 prevé lo concerniente al trámite de los incidentes, dependiendo de si se promovieron o no pruebas, en los siguientes términos:

“Artículo 360. Promovido el incidente el juez mandará dar traslado a las otras partes por el término de tres días.

Transcurrido el mencionado término, si las partes no promovieran pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citará, para dentro de los tres días siguientes, a la audiencia de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes. Si se promoviere prueba, o el tribunal la estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de diez días y se verificará la audiencia en la forma mencionada en el capítulo V del título primero de este libro.

En cualquiera de los casos anteriores, el tribunal, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución.”

El numeral 361 establece las reglas a que se someterán las pruebas en el juicio incidental, señalando al respecto lo siguiente:

“Artículo 361. Todas las disposiciones sobre prueba en el juicio, son aplicables a los incidentes, en lo que no se opongan a lo preceptuado en este título, con la sola modificación de que las pruebas pericial y testimonial se ofrecerán dentro de los primeros tres días del término probatorio.”

Otras reglas respecto al tema que nos ocupa las establecen los preceptos 362, 363 y 364 del ordenamiento legal en comento, los cuales disponen, respectivamente, lo referente a las costas en el juicio incidental; la imposibilidad de impugnar la sentencia interlocutoria que resuelve un incidente en segunda instancia por no admitir recurso alguno; y, por último, en qué juicios va a surtir efectos la sentencia incidental. Dichos artículos textualmente disponen:

“Artículo 362. En la resolución definitiva de un incidente se hará la correspondiente declaración sobre costas.”

“Artículo 363. Los autos que en segunda instancia resuelvan un incidente no admiten recurso alguno.”

“Artículo 364. Las resoluciones incidentales no surten efecto alguno más que en el juicio en que hayan sido dictadas, a no ser que la resolución se refiera a varios juicios, caso en el cual surtirán efectos en todos ellos.”

En el juicio contencioso administrativo, lo dispuesto por el artículo 362, a que se ha hecho referencia, no es aplicable, toda vez, el Código Fiscal de la Federación, específicamente en el numeral 201, estatuye:

“Artículo 201. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios actos y los que originen las diligencias que promuevan.”

Por tanto, de conformidad con esta disposición, tampoco ha lugar a condenación en costas tratándose de los incidentes que se promuevan en el juicio contencioso administrativo, siendo que al ser miniprocesos accesorios al principal les son aplicables las reglas de éste.

De lo regulado por el Código Federal de Procedimientos Civiles se desprende que el juicio incidental, a semejanza del juicio en lo principal, tiene como objeto la sencillez del mismo, así como el que a través del cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento se cumpla con una debida administración de justicia. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado lo que se debe entender por formalidades esenciales del procedimiento en la siguiente jurisprudencia:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995.

Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gutiérrez, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

2. CLASES DE INCIDENTES.

La doctrina ha clasificado a los incidentes desde diversas perspectivas. Así se habla de incidentes ordinarios y especiales, de especial pronunciamiento, de previo y especial pronunciamiento, etc.

A. Especial pronunciamiento.

Los incidentes de especial pronunciamiento son aquellos “cuya resolución previa no es necesaria para que se pueda seguir tramitando la causa principal, que no suspende el curso de ésta y que debe substanciarse en ramo separado”.⁷⁵

El Código Fiscal de la Federación dispone en su artículo 228 Bis, tercer párrafo, que cuando se promuevan incidentes que no sean de previo

⁷⁵ STOEHLER MAES, Carlos Alberto. *De las Disposiciones Comunes a todo Procedimiento y de los Incidentes*, 5ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1993, p. 143.

y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso. Es decir, esos incidentes se tramitarán al mismo tiempo que el juicio principal, sin embargo, deberán resolverse antes de que quede cerrada la instrucción del juicio contencioso administrativo.

El ordenamiento legal mencionado regula como especie de estos incidentes a:

- El de suspensión de la ejecución; y
- El de falsedad de documentos.

B. Previo y especial pronunciamiento.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos “sin cuya previa resolución no se puede seguir substanciando la causa principal, que suspende el curso de ésta y que debe tramitarse en la misma pieza de autos.”⁷⁶

Este tipo de incidentes refieren gran importancia, en razón del efecto suspensivo que producen respecto del juicio principal, toda vez, cuando se presentan interrumpen su desarrollo normal. Es decir, por su propia esencia tienen que resolverse primero para que el juicio principal pueda continuar con su curso.

Concretamente en el juicio contencioso administrativo, tienen tal carácter los siguientes incidentes:

- La incompetencia en razón del territorio;
- El de acumulación de autos;

⁷⁶ ídem.

- El de nulidad de notificaciones;
- El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y
- La recusación por causa de impedimento.

C. Objeto.

Mirando a su objeto la doctrina ha señalado que los incidentes pueden ser de dos tipos:

- a) Los que se concretan a un aspecto meramente procesal; y
- b) Excepcionalmente, los que están vinculados al fondo del asunto.

De esa forma al respecto el autor Guillermo Cabanellas expone: “...los incidentes pueden versar, en cuanto al objeto, sobre el fondo del asunto o sobre circunstancias que solamente se refieren a la validez del procedimiento”.⁷⁷

Coincidiendo con lo anterior, el procesalista Eduardo Pallares afirma: “Por su misma definición hay dos clases de incidentes, los substantivos o materiales y los procesales”.⁷⁸

En obra diversa el autor en comentario sostiene: “Por regla general, se considerará que la cuestión es incidental, en el sentido de tener relación con la principal, cuando entre las dos hay relación jurídica de conexidad o de incompatibilidad, o bien, cuando el incidente se refiere a la validez del procedimiento”.⁷⁹

⁷⁷ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit., T. IV., p. 373.

⁷⁸ PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, p. 106.

⁷⁹ PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, p. 111.

D. Incidente de nulidad.

En el derecho procesal, a fin de proteger la garantía de "debido proceso legal", prevista en el artículo 14 de la Constitución; existe una institución destinada a restar eficacia a aquellos actos del proceso en cuyo trámite se han omitido ciertos requisitos señalados por la ley: la nulidad procesal.

El autor Hugo Alsina, explica que la nulidad "es la sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello... la función específica de la nulidad no es propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, sino de los fines asignados a éstas por el legislador".⁸⁰

En otras palabras, con la nulidad se busca restarle valor a la actuación viciada y, por tanto, impedir se le atribuyan los efectos legales previstos para una que ha sido correctamente ejecutada.

José Ovalle Favela sostiene que dentro de los medios a través de los cuales se puede reclamar la invalidación de un acto que se considera nulo, se encuentran los incidentes.⁸¹

El Código Fiscal de la Federación no contempla de manera expresa al incidente de nulidad, únicamente se refiere a una especie del mismo cuando alude al incidente de nulidad de notificaciones.

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles contempla una serie de formalidades que deben colmar las actuaciones judiciales, las

⁸⁰ Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., p. 249.

⁸¹ OVALLE FAVELA, José. Op. cit., p. 299.

cuales contempla de su artículo 270 al 321. El incumplimiento de esas formalidades dará lugar a la procedencia del incidente en estudio.

E. Clasificaciones doctrinales.

Los doctrinarios han hecho referencia a otras clasificaciones de incidentes. De esa forma tenemos que el autor Carlos Arellano García se refiere a las siguientes:⁸²

- a) Atendiendo al momento procesal en que deben fallarse pueden ser de tres tipos: aquellos que se resuelven antes de la sentencia definitiva; los que se fallan junto con la sentencia definitiva; y aquellos que se tramitan y fallan después de dictada la sentencia definitiva.
- b) Por los efectos que producen respecto a la marcha del proceso principal, hay incidentes que ponen obstáculo a la continuación del proceso, e incidentes que no lo detienen.
- c) Por su denominación particular, se han clasificado en nominados, si tienen una denominación legal, e innominados, si carecen de ella.
- d) Por su procedencia pueden ser: procedentes, improcedentes y notoriamente improcedentes. Los dos primeros ameritan una tramitación, los últimos deben ser rechazados.

Por su parte, Efraín Polo Bernal hace también referencia a las siguientes clasificaciones:⁸³

⁸² ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit., p. 130.

⁸³ POLO BERNAL, Efraín. Op. cit., p. 20.

- a) Por razón del rito, pueden ser de tres clases: los que tienen señalado un trámite especial; los que no tienen un trámite especial y por consecuencia tienen una regulación procesal común; y aquéllos que no tienen ninguna y se resuelven de plano, sin substanciación alguna.

- b) Respecto a la forma en que se tramitan, existen aquéllos cuyo trámite es por cuerda separada del juicio principal, así como los que deben tramitarse en el propio cuaderno principal.

Cabe indicar que cada uno de los incidentes pueden encuadrar en una o más de esas clasificaciones, por ejemplo, el incidente de incompetencia en razón del territorio, regulado en el Código Fiscal de la Federación, es un incidente de previo y especial pronunciamiento porque así lo dispone la ley, pero a su vez es un incidente que pone obstáculo a la tramitación del principal, que se tramita en la misma pieza de autos del principal y es nominado.

En cuanto a la clasificación doctrinal de los incidentes, consultar el **Anexo 2** del presente trabajo.

3. MODALIDADES EN CUANTO A SU TRÁMITE.

En cuanto a su trámite, conforme a lo estipulado por el artículo 358 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los incidentes pueden ser de dos tipos: ordinarios y especiales, como los ha denominado la doctrina.

Los ordinarios son aquellos que no cuentan con un trámite especial en la ley que los regula, sino que tienen una regulación procesal común para todos ellos.

En el Código Fiscal de la Federación esa regulación se encuentra prevista en el artículo 228 Bis, último párrafo, el cual dispone:

"Artículo 228 Bis...

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal."

Los especiales, por el contrario, son aquellos que han sido objeto de una específica regulación normativa en cuanto a la forma en que deben sustanciarse, es decir, el legislador les ha dispuesto un trámite propio.

A. Consideraciones doctrinales.

En términos generales, en cuanto al momento procesal en que habrán de tramitarse y fallarse los incidentes, la doctrina señala que se pueden dar los siguientes supuestos:⁸⁴

- a) Previamente a la sentencia definitiva, denominados de previo y especial pronunciamiento.
- b) Junto con la sentencia definitiva, denominados de especial pronunciamiento.

⁸⁴ TRON PETIT, Jean Claude. Op. cit., pp. 23-24.

- c) Con posterioridad a que se dicte la sentencia definitiva, ya que surgen en la etapa de ejecución.
- d) Los que se resuelven por cuerda separada del juicio principal.
- e) Los incidentes notoriamente improcedentes se resuelven de plano, sin sustanciación y deben ser desestimados de inmediato, no importando la etapa procesal en que se promuevan.

Consultar el **Anexo 3** de este trabajo.

4. IMPORTANCIA DE LOS INCIDENTES.

En torno al tema de los incidentes han surgido diversas opiniones en cuanto al abuso que de los mismos se hace en la práctica cotidiana, tan es así que al respecto Guillermo Cabanellas expresa: "Los incidentes, cuyo objeto no ha sido otro que el de desembarazar la acción principal haciendo más fácil el procedimiento, más rápido y eficiente, se han venido convirtiendo, desgraciadamente, en el sistema práctico para entorpecer la verdadera acción de la justicia. Profesionales faltos de decoro se han especializado en la materia; ...existen en el presente los incidentistas que por todos los medios tratan de ganar tiempo y quebrar mediante esta forma la resistencia que la parte contraria tenga, obligándola, o bien al desistimiento de su acción, o a transigir en la cuestión principal. Aun cuando se estime como un principio de mala fe el hecho de entorpecer con incidentes temerarios la prosecución del juicio principal, no por ello se logra la resolución del problema."⁸⁵

⁸⁵ CABANELLAS, Guillermo, Op. cit., T. IV, p. 373.

Para evitar este problema en el juicio contencioso administrativo, el Código Fiscal de la Federación sanciona la mala fe de quienes promuevan un incidente cuya promoción sea frívola e improcedente. En esa tesitura, el artículo 217, último párrafo, del ordenamiento legal mencionado dispone:

“Artículo 217...

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.”

Por su parte, al respecto el Código Federal de Procedimientos Civiles estatuye en su artículo 57, lo siguiente:

“Artículo 57. Los tribunales no admitirán nunca incidentes, recursos o promociones notoriamente maliciosos o improcedentes. Los desecharán de plano, sin necesidad de mandarlos hacer saber a las otras partes, ni dar traslado, ni formar artículo.”

Otra medida al respecto se advierte cuando el legislador, a fin de evitar que los incidentes se conviertan en un factor perturbador del procedimiento, les ha dado una tramitación breve, a fin de obtener una justicia rápida, expedita y eficaz.⁸⁶

A decir de Julio E. Salas Vivaldi, “Los incidentes no pueden eliminarse, ya que precisamente obedecen a una necesidad, cual es permitir que lo fundamental del pleito se desenvuelva normalmente, sin

⁸⁶ SALAS VIVALDI, Julio E. Op. cit., p.36.

tropiezos, y a la vez, que las cuestiones accesorias tengan la atención y tratamiento que merecen.”⁸⁷

5. PECULIARIDADES DE LOS INCIDENTES.

A. Propiedades: finalidad, causa y objeto.

Ahora bien, es importante tratar lo relacionado con la finalidad, causa y objeto de los incidentes y para estar en posición de entenderlas, es necesario hacer referencia a lo que José Lois Estéves expresa respecto a estas peculiaridades, las cuales aplica al proceso judicial. De ese modo, dicho autor sostiene: “El proceso tiene como finalidad institucional la constancia en el orden jurídico; es decir, el procurar su preservación, conservación y mantenimiento. Tiene como *causa* el no-orden; esto es, la interferencia; cosa evidente de por sí, ya que si imaginamos por un momento una sociedad sin interferencias, en que reine el orden, arrebataremos al proceso toda razón de ser. Y finalmente, tiene por *objeto* la vuelta al orden, forzando la ejecución de las actividades compatibilizadora, ya al realizar una declaración, ya al mover por la inminencia de la coacción potencial la voluntad del obligado, ya al actuar ejecutivamente en sentido estricto. El *objeto* resulta así emplazado, como ha de ser en buena lógica, entre la *causa* y la *finalidad*, sirviendo de puente entre una y otra... refiriendo al proceso estas ideas entenderemos por su *objeto* el resultado inmediato que produce o, en otras palabras lo que se hace con el proceso. *Causa* habrá de ser el móvil que incita a cada parte actuante, que puede ser normal si está de acuerdo con el objeto, o anormal (ilícita) en el caso contrario. Y *finalidad* será la función que desempeñe el proceso institucionalmente esto es, la misión que se le encomienda en definitiva sobre la sociedad... (el) *objeto* es una parte

⁸⁷ *Ibidem*, p. 37.

esencial en la definición del proceso, los otros dos conceptos son muy útiles como auxiliares de la investigación, sobre todo con efectos argumentativos”.⁸⁸

Ahora bien, tomando como base esas ideas y considerando que la ley ha ordenado, como regla general, los incidentes sean tramitados por cuerda separada al asunto principal del juicio, a fin de que no entorpezcan el desarrollo del mismo; y, como excepción, se tramiten en la misma pieza de autos del juicio principal, caso en el cual producirán como efecto inmediato la suspensión de éste, hasta que la cuestión accesoria sea resuelta; aunado al hecho de que el legislador les ha procurado dotar de un trámite sencillo y expedito, podemos decir que su finalidad radica en cumplir con la garantía tutelada en el párrafo primero, del artículo 17 de nuestra Carta Magna, esto es, que la justicia se imparta de manera pronta e imparcial, sin dañar la seguridad indispensable para una buena administración de justicia.

Por otra parte, en lo concerniente a la causa de los incidentes, el móvil que los origina, deriva del no orden, traducido en una irregularidad cuya existencia proviene de una controversia entre las partes, la cual debe ser analizada y resuelta por el órgano jurisdiccional.

Finalmente, por lo que hace a su objeto Julio E. Salas Vivaldi expone: “Nacen con el objeto de clarificar los juicios, de simplificar la labor del juez, desembarazando del litigio mismo aquellas cuestiones que durante su tramitación van apareciendo. Mediante ellos se apartan del fondo del juicio todas las materias que, aunque ligadas con lo fundamental de la litis, pueden perfectamente substanciarse y decidirse

⁸⁸ Cf. GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., pp. 97-98.

separadamente, con lo que se consigue hacer más fácil y expedito el procedimiento.⁸⁹

6. CARACTERÍSTICAS.

Derivado de los conceptos y peculiaridades a que hemos hecho referencia en los apartados anteriores, se pueden apreciar las características siguientes:

- a) Un carácter accesorio derivado de la relación inmediata y directa que guardan con la cuestión principal de la cual dependen. Por ello para la existencia de un incidente es imprescindible que haya un juicio principal, es decir, sin cuestión o juicio principal no existe posibilidad alguna de hablar de cuestiones accesorias o incidentales.
- b) Son eventuales toda vez pueden o no presentarse. Por tanto, como expresa Efraín Polo Bernal, de surgir asumen una fisonomía propia dentro del juicio principal, ya que constituyen auténticos procesos que requieren un conocimiento especial por parte del órgano jurisdiccional.⁹⁰
- c) Su tramitación debe cumplir con dos requisitos: en primer lugar, debe ser sencilla, lo cual significa que "debe estar exenta de formulismos, bastando con que el promovente satisfaga los elementos básicos de una petición y asuma la carga de probar sus afirmaciones"⁹¹; y, en segundo lugar, debe ser rápida con la

⁸⁹ SALAS VIVALDI, Julio E. Op. cit., p. 36.

⁹⁰ POLO BERNAL, Efraín. *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*, Limusa Noriega Editores, México, 1996, p. 20.

⁹¹ TRON PETIT, Jean Claude. Op. cit., p. 19.

finalidad de no entorpecer ni retardar la solución de la cuestión principal.

- d) De igual forma, deben proporcionar seguridad a quienes tienen en ellos injerencia legal, por ello en su tramitación se deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento acordes con la controversia incidental, o como lo señala Jean Claude Tron Petit, "que sean racionales y congruentes con la problemática incidental."⁹²
- e) Las resoluciones que les ponen fin son denominadas sentencias interlocutorias y atañen única y exclusivamente a la cuestión incidental de que se trate, es decir, en ningún momento resuelven la cuestión principal.

A los incidentes también se les puede aplicar las características del proceso judicial a las cuales hace referencia Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, toda vez que formalmente son considerados auténticos procesos; además de que las mismas pueden ayudarnos a comprender de mejor manera a cada uno de los incidentes que pueden surgir, concretamente, en el juicio contencioso administrativo.

El autor mencionado, alude a cuestiones de temporalidad, naturaleza, espacio, forma, finalidad y sujetos del proceso, a través de las siguientes seis interrogantes: qué, quiénes, cuándo, cómo, dónde y para que del proceso.⁹³ De esa forma, la primer pregunta nos lleva a plantearnos la naturaleza jurídica del incidente; la segunda, a quienes intervienen en él; la tercera alude a cuestiones de temporalidad, es decir,

⁹² *Ibidem.*

⁹³ Cf. GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., p. 98.

en que tiempo se deben hacer valer; la cuarta se refiere a su desarrollo; la quinta concierne a cuestiones de competencia del órgano jurisdiccional; y, finalmente, el para qué nos lleva a precisar que se pretende obtener a través del incidente.

7. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.

Para que sea procedente la promoción de un incidente es necesario satisfacer varios supuestos, entre los cuales se encuentran:

A. Competencia.

La competencia, debe recordarse, es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos.

Al ser la competencia objetiva una condición esencial para que se pueda constituir y desarrollar válidamente el juicio incidental, es menester el órgano jurisdiccional verifique, en primer lugar y antes de cualquier otra consideración, que es competente para conocer del incidente planteado; en consecuencia, de no ser así deberá abstenerse de conocer del mismo.

B. Previsión en la Ley.

Los incidentes que pueden surgir en el juicio contencioso administrativo federal, deben estar previstos en la ley de la materia, o bien, que por su naturaleza surjan en el curso del juicio.

Como ya ha quedado precisado, los incidentes debèn tramitarse y resolverse conforme a las reglas que específicamente para ellos establezca

el Código Fiscal de la Federación, y en el caso de los denominados ordinarios, además de tramitarse conforme a lo estipulado en el último párrafo, del artículo 228 Bis, del ordenamiento legal mencionado, también les serán aplicables las disposiciones genéricas que al efecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando no contravengan lo estipulado por aquél.

C. Oportunidad.

En materia procesal rige un principio denominado de preclusión, el cual está íntimamente ligado a los aspectos temporales de todo proceso.

Por preclusión se entiende “la pérdida de los derechos procesales por no haberlos ejercido en la oportunidad que la ley da para ello.”⁹⁴

En ese contexto, los incidentes en el juicio contencioso administrativo, deben promoverse oportunamente, de lo contrario resultará extemporánea su promoción, siendo, por tanto, desechados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

D. Legitimación.

La legitimación “es autorización conferida por la ley, en virtud de que el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica el facultamiento para desarrollar determinada actividad o conducta.”⁹⁵

⁹⁴ GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., p. 222.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 196.

De esa forma, si una persona se encuentra autorizado se dice que se encuentra legitimado, si no existe la autorización legal, no lo estará.

La legitimación respecto a las partes procesales puede ser de dos tipos: legitimación en la causa (*legitimación ad causam*) y legitimación procesal (*legitimación ad processum*).

La legitimación en la causa es aquella que tiene toda parte en sentido material y esta íntimamente vinculada con la capacidad de goce. Se le ha considerado como una consecuencia para obtener una resolución favorable ya que presupone la capacidad específica de poder ser parte, ya que se es titular de un derecho subjetivo cuyo respeto se pide ante el órgano jurisdiccional.

Por su parte, la legitimación procesal consiste en la aptitud de las personas para actuar en un juicio, es decir, es la capacidad que una persona tiene para realizar válidamente actos procesales, ya sea por propio derecho o en representación de otra persona (parte en sentido formal).

La legitimación también puede ser: activa y pasiva. La activa es la que tiene el actor y la pasiva la del demandado.

En ese orden de ideas, quien promueva un incidente debe estar legitimado para ello, es decir, debe ser parte en el juicio contencioso administrativo federal.

E. Idoneidad.

A fin de que la tramitación de un incidente no resulte ser innecesario, se requiere se promueva el adecuado para solucionar la

controversia incidental planteada, pues de no ser así, la pretensión del incidentista será insatisfecha al ser desechado por el tribunal.

Algunas de las causas por las cuales se advierte la tramitación de un incidente es inútil, o bien su promoción carece de idoneidad, se presentan cuando la cuestión a resolver:⁹⁶

- Desaparece o se supera (fáctica o procesalmente) durante la secuela incidental.
- Es sustituido o surge una solución alterna.
- Se advierte o sobreviene imposibilidad jurídica o material a la pretensión incidental.
- Se actualiza un cambio fáctico o jurídico que transforma o hace desaparecer los antecedentes, motivo y causa de la pretensión incidental.
- Hay consentimiento, renuncia o conformidad de quien pudiera resultar agraviada.

8. ETAPAS DEL INCIDENTE.

Cabe recordar, los incidentes son considerados pequeños procesos, por lo que, como lo expresa Jean Claude Tron Petit “su finalidad es la solución de una controversia que, si bien discrepa del fondo del juicio ya que se concreta a un aspecto meramente procesal y excepcionalmente vinculado al fondo, de cualquier modo implica el conocer, tramitar y fallar una cuestión procesal o sustantiva secundaria por lo que *mutatis mutandi*

⁹⁶ TRON PETIT, Jean Claude. Op. cit., p. 47.

y guardando las proporciones debe de seguirse un esquema procesal y formalidades esenciales análogas a las del juicio en lo principal".⁹⁷

Por tanto, al ser los incidentes una modalidad de los procesos judiciales, deben contener una serie de etapas desde su iniciación y hasta su fin, al igual que todo proceso.

En ese orden de ideas, los incidentes se componen de dos etapas:

- A) Instrucción; y
- B) Juicio

La etapa de instrucción se encuentra, a su vez, integrada por tres fases:

- a) Expositiva;
- b) Probatoria; y
- c) Conclusiva.

Mediante el desarrollo de esas etapas se busca el conocer, tramitar y fallar la cuestión litigiosa sobre la que versa el incidente.

A. Instrucción.

En la etapa de instrucción se lleva a cabo toda la actividad tendiente a fijar la litis, así como a aportar al órgano jurisdiccional los elementos necesarios para que esté en aptitud de emitir su fallo. Es decir, "el objetivo que se persigue durante la instrucción es la concentración de datos, elementos, pruebas y argumentaciones que permitan al juez dictar la resolución pertinente, a través de precisar el contenido del debate, allegar

⁹⁷ ibídem, p. 19.

los elementos de prueba idóneos y la recepción de alegatos o conclusiones de las partes y elegir los dispositivos o principios jurídicos conducentes a la solución de la controversia propuesta”.⁹⁸

Por tanto, esta etapa es de gran importancia debido a que el sentido de la sentencia interlocutoria que emita el órgano jurisdiccional, dependerá completamente de los elementos aportados por las partes durante la instrucción del incidente.

a) Expositiva, postulatoria o polémica.

Concretamente en esta etapa se determinará la litis del incidente, esto es, la controversia que lo origina y sobre la cual se va a resolver, ya que en ella el actor y el demandado, mediante sus escritos de demanda y de contestación, respectivamente, expondrán sus pretensiones y resistencias.

Conforme a lo estipulado por el artículo 228 Bis, cuarto párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tratándose de incidentes ordinarios, ordena se corra traslado del escrito de demanda incidental a las demás partes del juicio, a fin de que dentro del plazo de tres días presenten su contestación.

Junto con los escritos de demanda y de contestación incidentales, al igual que en el principal, se deberán ofrecer las pruebas conducentes y anexar las documentales, cuestionarios e interrogatorios que deberán contestar los testigos y peritos, siendo aplicables para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial las reglas del principal.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 32.

b) Probatoria o demostrativa.

En esta segunda etapa se lleva a cabo la actividad tendiente a demostrar todos y cada uno de los hechos que las partes aducieron en sus respectivos escritos.

Su desarrollo se desenvuelve en cuatro momentos que son:

- a) Ofrecimiento de la prueba. Este momento corresponde a las partes, toda vez, como ha quedado precisado, deben ofrecer las pruebas con las que pretenden acreditar les asiste la razón, en sus respectivos escritos incidentales de demanda y de contestación.
- b) Admisión de la prueba. Decidir si una prueba debe ser admitida o rechazada es un acto que le corresponde al órgano jurisdiccional, después de que las analice y decida si las pruebas ofrecidas por las partes son idóneas para acreditar sus aseveraciones.
- c) Preparación de la prueba. Este momento se presenta tratándose de pruebas que deben ser preparadas para su desahogo, tal es el caso de la pericial y la testimonial, en las cuales se debe señalar fecha y hora para que se lleve a cabo la diligencia respectiva.
- d) Desahogo de la prueba. Corresponde precisamente a su desarrollo o desenvolvimiento ante el órgano jurisdiccional.

Cabe indicar, las pruebas documentales, no requieren de esta última etapa, toda vez, se desahogan por sí mismas, por ello es suficiente su exhibición.

c) Alegatos o conclusiones.

Esta etapa es la última de la instrucción y en ella las partes presentarán por escrito ante el órgano jurisdiccional, sus argumentos del porque la sentencia interlocutoria debe ser a su favor, tomando en consideración lo ya expresado y probado en el juicio incidental.

Una vez agotada la fase de instrucción del incidente, se pasa a la fase de juicio, el cual "...entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva."⁹⁹

B. Etapas de la resolución incidental.

Agotada la etapa de instrucción, el órgano jurisdiccional estará en aptitud de dictar la resolución que resuelva la cuestión incidental planteada y para ello requiere de los siguientes elementos:¹⁰⁰

- a) Determinar el marco normativo (*quaestio iuris*).
- b) Acreditar las circunstancias jurídica o de hecho determinantes de la controversia (*quaestio facti*).

La sentencia por la que se resuelve un incidente o cuestión accesoria del proceso, es denominada, tanto por la doctrina como por la legislación, como interlocutoria.

Para que el tribunal pueda resolver la cuestión incidental planteada, deberá realizar un razonamiento lógico en forma de silogismo, al igual que en el principal, el cual se compondrá de la siguiente forma:

⁹⁹ GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., p. 100.

¹⁰⁰ TRON PETIT, Jean Claude. Op. cit., p. 36.

- a) Premisa mayor. Constituida por la ley aplicable;
- b) Premisa menor. Consistente en el caso concreto a resolver; y
- c) Conclusión. Aplicando la norma al caso concreto.

Por tanto, como se observa, en su razonamiento hará uso del método deductivo, al ir de lo general a lo particular.

Por otra parte, las resoluciones que ponen fin a los incidentes pueden resolver el fondo de la controversia incidental o bien ponerle fin sin resolver la misma, por ejemplo cuando la promoción del incidente es improcedente.

Formalmente, las sentencias interlocutorias deberán contener los elementos estructurales a que se hará referencia a continuación.

a) Preámbulo.

En este apartado se deben precisar todos los datos que permitan identificar el asunto en que se dicta la sentencia. Es decir, se deberá señalar: el lugar, la fecha, el tribunal que emite la resolución, los nombres de las partes contendientes, el tipo de resolución que se emite y el objeto del incidente al cual recae la sentencia.

b) Resultandos.

En esta sección se hará un resumen de la instrucción del juicio incidental. Es decir, se aludirá a lo sostenido por cada una de las partes, a las pruebas aportadas por las mismas para acreditar les asiste la razón, así como a su desahogo. Por tanto, en este apartado se relatarán consideraciones de tipo histórico descriptivo.

c) Considerandos.

Los considerandos constituyen la parte medular de la sentencia interlocutoria, en virtud de que es en esta parte donde el órgano jurisdiccional expondrá su opinión y conclusiones, producto de la confrontación de las respectivas pretensiones y resistencias de las partes, así como el resultado obtenido de la valoración de las pruebas ofrecidas y desahogadas.

d) Resolutivos.

En esta parte el órgano jurisdiccional precisará el sentido de la resolución con la que se concluye el incidente.

El sentido de los resolutivos puede ser de cualquiera de las siguientes formas:¹⁰¹

- Sin materia.
- Procedente o improcedente.
- Fundado o infundado.

C. Requisitos de fondo de la resolución incidental.

De manera semejante a lo que sucede en las sentencias que ponen fin al juicio en lo principal, las resoluciones incidentales deben cumplir con los principios de congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación.

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 51.

El principio de congruencia radica en que debe existir concordancia entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el órgano jurisdiccional. Puede ser de dos tipos: interna y externa. La primera implica que la resolución no contenga afirmaciones que se contradigan entre sí. En cambio, la externa consiste en que la resolución se ocupe sólo de los puntos controvertidos.

El principio de exhaustividad, consiste en que la resolución incidental debe analizar todos y cada uno de los puntos litigiosos, así como las pruebas ofrecidas y desahogadas en la instrucción del juicio incidental.

Finalmente, los principios de fundamentación y motivación implican el señalamiento tanto de los preceptos legales en los que se funda la actuación, así como los razonamientos que lleven al tribunal a aplicar la regla general de derecho al caso concreto; es decir, estos principios constituyen la justificación del fallo.

CAPÍTULO IV

INCIDENTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. DEFINICIÓN.

Para efectos del juicio contencioso administrativo, son incidentes las cuestiones accesorias que sobrevienen en relación directa e inmediata con el asunto principal, que pueden tramitarse en la misma pieza de autos o por cuerda separada y se encuentran regulados por el Código Fiscal de la Federación en el título VI, capítulo VI, que comprende del artículo 217 al 219.

2. CLASIFICACIÓN.

Atendiendo a la clasificación más importante que de los incidentes se hace, tenemos que en el juicio contencioso administrativo pueden ser de previo y especial pronunciamiento y sólo de especial pronunciamiento. Cabe recordar, los primeros dan lugar a que se suspenda el juicio en lo principal en tanto se resuelven y los otros no producen ese efecto.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 217, señala que sólo serán Incidentes de previo y especial pronunciamiento:

- 1) La incompetencia en razón del territorio;
- 2) El de acumulación de autos;
- 3) El de nulidad de notificaciones;
- 4) El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y
- 5) La recusación por causa de impedimento.

Por el contrario, por exclusión, serán incidentes de especial pronunciamiento, los regulados en los artículos 228 y 229 del ordenamiento legal en comento, esto es:

- 6) El de suspensión de la ejecución; y
- 7) El de falsedad de documentos.

Al respecto consultar el **Anexo 4** del presente trabajo.

3. ETAPAS PROCESALES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA UBICACIÓN DE LOS INCIDENTES QUE EN ELLAS PUEDEN SURGIR.

El juicio contencioso administrativo tiene las siguientes etapas procesales:

- A) Instrucción, y
- B) Juicio

La etapa de instrucción se encuentra integrada por:

- a) La demanda;
- b) La contestación; y
- c) Los alegatos.

Cabe hacer mención que dentro de la tramitación del juicio contencioso administrativo –como ya se vio en el segundo capítulo de este trabajo-, por excepción, también pueden presentarse la ampliación a la demanda y la contestación a la misma, siempre que se trate de aquellos casos en que así lo ordene la ley.

En esta etapa se pueden tramitar diversos incidentes, entre los cuales tenemos el de incompetencia en razón del territorio, el de recusación de magistrados, el de acumulación de autos, el de falsedad de documentos, etc.

Una vez que se haya concluido el término de expresión de alegatos se cerrará la instrucción, y será en ese momento cuando se presente la segunda etapa denominada juicio, en la cual también pueden tramitarse incidentes como el de nulidad de notificaciones y el de suspensión de la ejecución; e incluso el primero de ellos puede hacerse valer después de dictada la sentencia definitiva, en contra de la notificación de ésta.

4. INCIDENTE DE INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO.

El escrito de demanda debe presentarse ante la Sala Regional competente, es decir, aquella que corresponde al domicilio de la autoridad que emitió el acto o resolución impugnada, o, en el caso del juicio de lesividad, la que corresponda al domicilio del particular que tiene a su favor la resolución impugnada.

Este incidente procede de oficio o a petición de parte y se encuentra regulado por el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación, del cual se desprende su substanciación.

Cuando una demanda es presentada ante una Sala a la que no corresponde conocer de determinado asunto en razón del territorio, la misma se declarará incompetente y el magistrado instructor de ésta remitirá la demanda a la Sala que considera debe conocer del juicio.

La Sala Regional que recibe el expediente -Sala requerida-, contará con un plazo de cuarenta y ocho horas para decidir si acepta o no el

conocimiento de dicho asunto. Si la acepta se lo comunicará a la Sala que le remitió el expediente -Sala requirente-, a las partes y al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En el caso contrario, también se lo comunicará a la Sala requirente y a las partes, con la diferencia de que deberá remitir los autos al Presidente del Tribunal, quien al recibirlos los someterá a consideración del Pleno de la Sala Superior para que éste decida cuál es la Sala competente.

Por otro lado, la incompetencia en razón del territorio puede hacerse valer a petición de parte promoviendo este incidente, cuando una Sala esté conociendo de un asunto del cual corresponda conocer a otra. En este caso la parte que lo promueva acudirá ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. En este caso el asunto también se someterá al conocimiento del Pleno de la Sala Superior, para que decida cual es la Sala competente.

Consultar el **Anexo 5**.

5. INCIDENTE DE ACUMULACIÓN DE AUTOS.

La acumulación de autos se da por la existencia de conexidad entre dos o más juicios, al concurrir las causales que para tal efecto establece la ley.

El fenómeno de la conexidad, además de producir la acumulación de los procesos, determina que la competencia para conocer del segundo o de los ulteriores procesos se desplace al juzgador que se encuentra conociendo del primer proceso.¹⁰²

¹⁰² OVALLE FAVELA, José. Op. cit., p. 138.

La regulación legal de este incidente se encuentra prevista en los artículos 219, 221 y 222, del Código Fiscal de la Federación.

De tal manera tenemos que conforme al artículo 219 del Código en comento, procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución cuando:

- 1) Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- 2) Siendo las partes distintas, así como los agravios invocados, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto en los diversos juicios.
- 3) Se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros, independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos.

Este incidente podrá ser promovido por cualquiera de las partes en el juicio, sin embargo, cuando la solicitud de acumulación sea notoriamente infundada se desechará de plano.

Se tramitará ante el magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, quien contará con un plazo de diez días hábiles para formular el proyecto de resolución de si procede o no la acumulación, mismo que someterá al conocimiento de la Sala la cual emitirá la determinación que proceda.

Si decreta la acumulación, la Sala que conozca del juicio reciente, deberá enviar los autos a la que conoce del primer juicio, en un plazo que no exceda de seis días hábiles. De decretarse la acumulación en una

misma Sala, se turnarán los autos al magistrado que conoce el juicio más antiguo.

La acumulación de autos puede ser tramitada de oficio, lo cual implica que cuando el magistrado instructor tenga conocimiento de alguna causal de acumulación desprendida de las constancias que obren en el propio expediente, sin necesidad de que alguna de las partes la haga valer, podrá tramitarla.

Por otro lado, puede suceder que se decrete la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite, ya sea a petición de parte o de oficio, siempre y cuando se materialice cualquiera de las hipótesis siguientes:

- 1) Cuando no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiere cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, esto es, juicio de amparo o revisión, en este caso la suspensión aludida subsistirá hasta que se emita la resolución definitiva en el otro negocio.
- 2) Cuando se controvierta un acto contra el cual no proceda el recurso de revocación y que por su conexidad a otro impugnado con antelación en dicho recurso, sea necesaria hasta que se pronuncie resolución definitiva en este último.

En el segundo supuesto, por disposición expresa del Código Fiscal de la Federación, no será aplicable lo dispuesto por los artículos 124, fracción V y 202, fracción VII, del mismo ordenamiento legal, los cuales se refieren a la improcedencia del recurso de revocación y del juicio contencioso administrativo, respectivamente, cuando el acto impugnado sea conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, es decir no se trata de un acto definitivo.

Por lo tanto, en la acumulación hay un expediente principal o atrayente que corresponde al juicio en el que la demanda se presentó primero, al que se van a acumular el o los otros expedientes de el o los juicios que con él tienen conexidad.

Por último, se debe tener en cuenta que la finalidad de este incidente radica en evitar que existan sentencias contrarias o contradictorias en dos o más asuntos en los que se controvierten cuestiones conexas, por ello la resolución que recaiga al expediente principal se aplicará también al o los expedientes atraídos. De igual forma, con la acumulación se pretende cumplir con la garantía de economía procesal.¹⁰³

Consultar el **Anexo 6** de este trabajo.

6. INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.

Toda resolución o acuerdo emitido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del procedimiento de un juicio contencioso administrativo, debe ser notificado a las partes interesadas para que surta efectos jurídicos.¹⁰⁴

Por notificación se debe entender el acto por medio del cual se da a conocer a las partes el contenido de esas resoluciones o acuerdos emitidos por el Tribunal.

Las notificaciones deben realizarse cumpliendo las reglas que para tal efecto señala el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁰³ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., p. 145.

¹⁰⁴ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op. cit., T. II, p. 56.

En el juicio contencioso administrativo las notificaciones pueden hacerse:

- En los locales de las Salas;
- Personalmente;
- Por correo certificado con acuse de recibo;
- Por lista;
- Por transmisión facsimilar;
- Por correo electrónico;
- Por oficio; y
- Por vía telegráfica.

En ese orden de ideas, las notificaciones se realizarán en el local de la Sala que esté conociendo del juicio, cuando las personas a quienes deba notificarse se presenten en ella dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución a notificar.

Cuando lo anterior no ocurra, las notificaciones se realizarán al particular de manera personal o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que se conozca su domicilio o éste o el de su representante se encuentre en territorio nacional.

Las formalidades conforme a las cuales se deben realizar las notificaciones personales, se encuentran consagradas en los artículos 310, 311 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletorio al juicio contencioso administrativo.

De esos numerales se desprende que las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante, en el domicilio que hayan

designado para tal efecto, mismo que como ya se señaló debe encontrarse dentro de la jurisdicción de la Sala que esté conociendo del juicio.

Una vez que el actuario llega al domicilio correspondiente, deberá cerciorarse de que la persona a quien se debe notificar vive en la casa designada y en caso de que no pueda cerciorarse de tal hecho, se abstendrá de practicar la notificación, excepto cuando el interesado o su representante legal hubiesen cambiado de domicilio, sin haberlo comunicado al Tribunal, caso en el cual la notificación se podrá realizar en el domicilio que para ello se hubiere señalado.

El actuario preguntará por el interesado y en este momento pueden suceder dos cuestiones:

- a) Encontrarlo; o
- b) No encontrarlo.

En el primer supuesto, previo requerimiento de identificación, procederá a notificarlo levantando acta circunstanciada de ello y entregará copia de la resolución o acuerdo que se notifica. El acta debe ser firmada tanto por el actuario como por la persona con quien se entienda la diligencia.

En el segundo supuesto, el actuario debe dejar citatorio para que en determinado día y hora el interesado lo espere; si atiende al citatorio procederá a notificarlo, de lo contrario puede notificar la resolución con quien se encuentre en el inmueble; sin embargo, de no encontrar a nadie o de percatarse que no le quieren abrir podrá realizar la notificación por instructivo que fijará en la puerta del domicilio junto con el acuerdo a notificar.

Respecto a las resoluciones que deben notificarse de manera personal o por correo certificado con acuse de recibo, el Código Fiscal de la Federación señala las siguientes:

- a) La que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación.
- b) La que mande citar a un testigo o a un tercero.
- c) El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.
- d) El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.
- e) La resolución de sobreseimiento.
- f) La sentencia definitiva.
- g) En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

Sin embargo, pese a lo anterior, el magistrado instructor podrá ordenar que las notificaciones que deban hacerse de manera personal se hagan por transmisión facsimilar o por correo electrónico, cuando así lo haya solicitado el particular y para ello señale su número de telefacsímil o su dirección de correo personal electrónico, respectivamente. En estos casos la notificación se considerará que fue efectuada de manera legal aun cuando haya sido recibida por persona distinta al promovente o su representante legal.

Por otro lado tenemos que las notificaciones se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible del local de la Sala de conocimiento, cuando el particular no se presente en ella a notificarse y se trate de acuerdos que no requieran de notificación personal. Esa lista deberá contener el nombre de la persona, expediente y tipo de acuerdo.

Como ejemplo de un acuerdo que debe notificarse por este medio, tenemos a aquél en el que se otorga un término de cinco días hábiles a las partes para formular alegatos, de conformidad con lo estipulado por el artículo 235 del Código de la materia.

Por lo que respecta a las notificaciones que deban hacerse a las autoridades, el artículo 254, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, es el que a ellas se refiere y al respecto dispone que las mismas se les harán siempre por oficio y, como excepción, tratándose de casos urgentes se les harán por vía telegráfica.

Como regla general, las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas, excepto tratándose de aquéllas realizadas por lista, en cuyo caso se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado en el local de la Sala, ello de conformidad con lo previsto por el artículo 255 del Código de la materia.

De tal manera que si las notificaciones no se realizan cumpliendo esas formalidades, conforme al artículo 223 del Código Fiscal de la Federación, el perjudicado podrá, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se conoció el hecho, pedir que se declare su nulidad ofreciendo las pruebas pertinentes.

Como se puede advertir, "el incidente que nos ocupa puede hacerse valer incluso en contra de la notificación de la sentencia definitiva, es

decir, no queda limitado su agotamiento a que se decrete o no el cierre de la instrucción en el juicio, sino a todas las diligencias de notificación que en el caso se realizaren en el expediente.”¹⁰⁵

El trámite de este incidente es muy sencillo y breve, ya que de admitirse su promoción se dará vista a las demás partes para que en el plazo de cinco días hábiles expongan lo que a su derecho convenga, y una vez transcurrido dicho plazo se dictará resolución.

Por lo tanto, si se demuestra que existe violación la notificación se declarara nula y como consecuencia sus efectos se retrotraerán al momento en que se cometió la violación y se tendrá que reponer el procedimiento, es decir, se tendrá que reponer la notificación anulada, así como las actuaciones posteriores a ella.

Si el actuario es el responsable de la mala notificación, el Código Fiscal de la Federación, dispone que se le impondrá una multa equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, mismo que no debe exceder del 30% de su sueldo mensual, apercibiéndolo de que en caso de reincidir podrá ser destituido sin responsabilidad para el Estado.

Este incidente tiene por objeto que las notificaciones se realicen de manera correcta y aquellas que se realicen sin acatar lo que en lo conducente disponen el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, sean declaradas nulas.

¹⁰⁵ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op. cit., T. I, p. 238.

De tal manera que si una notificación no realizada o realizada indebidamente no se impugna, se convalidará y, por consiguiente, se tendrá como legalmente realizada.

Respecto a este punto consultar el **Anexo 7** del presente trabajo.

7. INCIDENTE DE INTERRUPCIÓN POR CAUSA DE MUERTE, DISOLUCIÓN, INCAPACIDAD O DECLARATORIA DE AUSENCIA.

Este incidente se encuentra regulado en el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone que lo decretará el magistrado instructor desde la fecha en que tenga conocimiento ya sea de la muerte, de la disolución, de la incapacidad o de la declaratoria de ausencia. En estos casos la interrupción del juicio durará como máximo un año natural, el cual una vez transcurrido y de no comparecer el albacea, el representante legal o el tutor, se reanudará el juicio con la característica de que las notificaciones se efectuarán por lista al representante de la sucesión o, en su caso, de la liquidación.

Consultar el **Anexo 8**.

8. INCIDENTE DE RECUSACIÓN POR CAUSA DE IMPEDIMENTO.

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando tienen conocimiento de un asunto lo primero que tienen que ver es si pueden conocer del mismo, es decir, si no tienen alguno de los impedimentos señalados en el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación y de ser así deben excusarse del asunto y de no hacerlo la parte interesada podrá interponer este incidente.

Cabe señalar que este incidente se refiere a la competencia subjetiva que deben tener los magistrados del Tribunal para poder conocer y resolver el juicio que se hace de su conocimiento, es decir, considerados como personas físicas, como titulares del órgano jurisdiccional.

Sobre la importancia de este tema, Cipriano Gómez Lara sostiene: "El juez debe ser imparcial, es decir, para que pueda ser efectivo el principio procesal de igualdad de las partes ante el juzgador, éste no debe tener motivos de interés, de simpatía de gratitud, ni de reconocimiento, odio o amistad, con ninguna de las partes, porque de ser así, su sentencia, y el trato que diere a los litigantes, puede inclinar la balanza de la decisión a favor o en contra de alguna de ellas. Por eso, en este sentido, el juez debe ser imparcial y no tener en cuenta sino aquellos elementos, argumentos y pruebas que las partes le aporten para la decisión, pero debe evitarse y combatirse toda animosidad, positiva o negativa, a favor o en perjuicio de cualquiera de las partes".¹⁰⁶

En ese orden de ideas, respecto al juicio contencioso administrativo, el Código Fiscal de la Federación señala expresamente en el artículo 204, esas causas de impedimento que tienen los magistrados para conocer de un asunto, consistentes en aquellas cuestiones de hecho o de derecho que conllevan a presumir la existencia de parcialidad por parte de los mismos. Esos impedimentos son los siguientes:

- 1) Si tienen interés personal en el negocio.
- 2) Si son parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin

¹⁰⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., p. 133.

limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

- 3) Si han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- 4) Si tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.
- 5) Si han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.
- 6) Si son parte en un juicio similar que está pendiente de resolución.
- 7) Si están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Conforme a esta última situación, se aplicarán supletoriamente los impedimentos previstos por el artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles, entre los cuales tenemos:

- a) Cuando tenga interés en el negocio su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, los colaterales dentro del cuarto grado y los afines dentro del segundo.
- b) Tener el funcionario de que se trate, su cónyuge, o sus hijos, relación de intimidad con alguno de los interesados nacidos de algún acto religioso o civil, sancionado o respetado por la costumbre.
- c) Ser él, su cónyuge o alguno de sus hijos, heredero, legatario, donante, donatario, socio, acreedor, deudor, fiador, arrendatario,

arrendador, principal, dependiente o comensal habitual de alguna de las partes, o administrador actual de sus bienes.

- d) Haber hecho promesas o amenazas, o manifestado de otro modo su odio o afecto por alguno de los litigantes.
- e) Haber asistido a convites que diera o costeara especialmente para él alguno de los litigante, después de comenzado el negocio, o tener mucha familiaridad con alguno de ellos, o vivir con él, en su compañía, en una misma casa.
- f) Admitir él, su cónyuge o alguno de sus hijos, dádivas o servicios de alguna de las partes, después de haber empezado el negocio.
- g) Haber sido testigo del negocio de que se trate.
- h) Haber, por cualquier motivo, externado, siendo funcionario judicial, su opinión antes del fallo.
- i) Seguir, él, su cónyuge o sus parientes, en los términos aludidos, contra alguna de las partes, en algún proceso civil, como actor o demandado, o una causa criminal, como acusador, querellante o denunciante.

Estas causas de impedimento también son aplicadas a los peritos del Tribunal, por lo que si se presenta alguna de ellas estarán impedidos para dictaminar en los asuntos en que fueron nombrados como peritos terceros en discordia.

Conforme al artículo 226 del Código Fiscal de la Federación, la promoción de este incidente se hará presentando escrito en la Sala o

Sección en que se encuentre adscrito el magistrado recusado, acompañando las pruebas con que se demuestre la existencia del impedimento para que conozca del juicio.

Una vez realizado lo anterior, el mismo numeral dispone que dentro de los cinco días hábiles siguientes el Presidente de dicha Sala o Sección, con el objeto de que la recusación se someta al Pleno de la Sala Superior, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con el informe que el magistrado recusado debe rendir. Si el Pleno la encuentra fundada y se trata de un magistrado de Sala Regional éste será sustituido y de tratarse de un magistrado de la Sala Superior éste deberá abstenerse de conocer del juicio.

Por otro lado, tratándose de la recusación de un perito el incidente se promoverá ante el magistrado instructor, dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe y dentro de los tres días hábiles siguientes, a solicitud del magistrado referido, el perito deberá rendir un informe. Esta recusación será resuelta por la Sala Regional quien de encontrarla fundada lo substituirá.

Cabe señalar que la existencia del impedimento se tendrá como cierto cuando el magistrado o perito recusado no rindan el informe a que se ha hecho referencia.

Finalmente, es de mencionarse que la finalidad de este incidente radica en que exista imparcialidad de los magistrados en el juicio, es decir, sean ajenos a los intereses de las partes y para ello la ley establece concretamente aquellas cuestiones que pueden afectar esa imparcialidad, con la intención de que los magistrados resuelvan el juicio únicamente conforme a derecho, sin tomar en cuenta favoritismos de ninguna especie.

Respecto al trámite de este incidente consultar el **Anexo 9**.

9. INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN.

Este incidente se encuentra regulado en los artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación, de los cuales se desprenden que lo podrán interponer tanto los particulares como las autoridades.

En esa tesitura, los particulares podrán promover este incidente cuando la autoridad ejecutora:

- a) Niegue la suspensión;
- b) Rechace la garantía ofrecida; o
- c) Reinicie la ejecución.

Su tramitación se llevará a cabo de la siguiente forma: se promoverá ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en los que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Por su parte, las autoridades fiscales podrán promover este incidente cuando consideren que el otorgamiento de la suspensión no se ajustó a la ley.

El momento procesal hasta el que es posible promover el incidente en comento es hasta que se dicte sentencia de la Sala; mientras no se dicte la misma, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En el auto en el que se tenga por admitido el incidente el magistrado instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto respectivo, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días hábiles. Así mismo, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente se tendrán éstos por ciertos.

Posteriormente, dentro del plazo de cinco días hábiles a partir de que se haya recibido el informe de mérito o de que se haya vencido el término para presentarlo, la Sala de conocimiento dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, las consecuencias serán las siguientes:

- a) La Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma.
- b) Se 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.

Si el incidente fue promovido por la autoridad se tramitará lo conducente en los términos de las consideraciones antes precisadas.

Consultar el **Anexo 10** del presente trabajo.

CAPÍTULO V

INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS

1. ANTECEDENTES.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, en su artículo 54, fracción II contemplaba la oportunidad en que debían impugnarse los documentos, estableciendo en los siguientes términos lo siguiente:

"Artículo 54...

II. La impugnación de los documentos puede hacerse desde la contestación de la demanda, hasta seis días antes de la celebración de la audiencia.

... "107

Idéntica disposición preveía el primer Código Fiscal de la Federación de 1938, en su artículo 200, fracción II, toda vez el título IV, que regulaba la fase contenciosa del procedimiento tributario, repetía lo estatuido en la derogada Ley de Justicia Fiscal aludida.¹⁰⁸

Por su parte el Código Fiscal de la Federación de 1966, contempló una modificación al respecto, sosteniendo:

"Artículo 217...

II. La impugnación de los documentos puede hacerse desde la contestación de la demanda hasta tres días antes de la celebración de la audiencia..."109

¹⁰⁷ Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

¹⁰⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II, Tomo II, Número 21.

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, vigente en nuestros días, contempló ya de manera expresa al incidente de falsedad de documentos en su artículo 229, el cual originalmente establecía:

*"Artículo 229. Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio. La sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para efectos de dicho juicio."*¹¹⁰

2. CAUSA.

Una de las pruebas fundamentales que pueden ofrecerse y desahogarse en el juicio contencioso administrativo, son los documentos, cuyo valor probatorio es de gran importancia.

Los documentos tienen como elementos:¹¹¹

- a) Un contenido. Constituido por los símbolos gráficos, las declaraciones o argumentos consignados en el texto del escrito, la materia o información consignada en el mismo.
- b) Un continente. Es el propio escrito en cuanto a su materialidad y que es capaz de contener lo que en él se expresa.

Tal como lo señala Augusto Fernández Sagardi "Este incidente está limitado a la falsedad del documento en sí, no a su contenido, lo que lo hace de aplicación limitada; sin embargo, no quiere decir que no pueda

¹¹⁰ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1967.

¹¹¹ TRON PETIT, Jean Clude. Op. cit., p. 119.

promoverse incidente por falsedad del contenido de un documento... El ejemplo clásico en materia fiscal es la factura auténtica con contenido falso.¹¹²

En cuanto a la diferencia existente entre el contenido y el continente de un documento, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha pronunciado el siguiente criterio:

INFORME JUSTIFICADO, FALSEDAD DEL OBJECCIÓN A SU AUTENTICIDAD, NO A SU CONTENIDO.

El artículo 153 de la Ley de Amparo establece la forma en que deberá substanciarse el incidente de falsedad de documentos durante la tramitación del juicio de garantías. En términos de dicho precepto, si al presentarse algún documento por una de las partes, otra de ellas lo objetare de falso, el Juez de Distrito deberá suspender o diferir la audiencia (ya sea que la objeción se presente durante su celebración o bien con anterioridad a la misma), para recibir y valorar las pruebas y contra pruebas relativas a la autenticidad del documento. Ahora bien, según lo ha establecido la doctrina, en un documento se debe distinguir el contenido y el continente, es decir, la declaración expresada en el documento y el documento mismo, pudiendo resultar falso lo uno y verdadero lo otro o viceversa, ya que la finalidad del documento es probar la existencia de la declaración, no su eficacia. Por lo tanto, la objeción de falsedad de un documento, puede estar referida bien a lo manifestado en él, o bien a su autenticidad en cuanto al cumplimiento de los requisitos de forma que el mismo debe contener, entre ellos la firma del suscriptor, la fecha de su emisión, el sello correspondiente, etcétera. Para determinar si el informe justificado puede impugnarse en términos del artículo en comento, se debe partir de la naturaleza de dicho documento, distinguiendo para ello el contenido y el continente. En principio, cabe advertir que siendo

¹¹² FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto. *Código Fiscal de la Federación. Comentarios y Anotaciones*, Ed. Gasca Sicco, México, 2004, p. 455.

el informe justificado un documento público según ha sido reconocido por la ley y la jurisprudencia, en virtud de que es expedido por las autoridades en el ejercicio de sus funciones, como tal puede ser objetado de falso en cuanto a su autenticidad, es decir, en cuanto a su continente (autenticidad de firmas, sellos, etcétera). Sin embargo, el informe justificado también constituye de conformidad con los artículos 103 y 107 constitucionales, el documento a través del cual las autoridades responsables manifiestan la existencia o inexistencia del acto reclamado y las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener su constitucionalidad, es decir, dicho documento implicará en su contenido, la contestación a la demanda de garantías promovida por un particular afectado ante los tribunales federales. En tal virtud, dicho documento en su contenido sólo probará la existencia de las declaraciones realizadas por las autoridades, revistiendo el carácter de afirmaciones o negaciones hechas por una de las partes y las cuales deberán ser apoyadas con las pruebas necesarias para su demostración, según el artículo 149 de la ley de la materia, sin que dichas declaraciones puedan por sí mismas, acreditar la veracidad de lo manifestado. En este orden de ideas cabe concluir que si bien el informe justificado al ser documento público puede ser objetado de falso en cuanto a su autenticidad (continente), mediante el incidente previsto en el artículo 153 de la ley de la materia, no sucede lo mismo respecto del contenido de dicho documento, ya que en esta última hipótesis lo que se pretenderá demostrar es la falsedad de las declaraciones hechas por las autoridades responsables, lo que constituirá materia del juicio de garantías al decidirlo en lo principal, estando en posibilidad el quejoso de desvirtuar dichas declaraciones con las pruebas que estime pertinentes en términos de los artículos 151 y 155 de la Ley de Amparo, dando lugar, en tal caso, a la responsabilidad de las autoridades según lo dispuesto en el artículo 204 del ordenamiento legal citado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

*Queja 203/89. Editorial Nuestra América, S.A.
1o. de agosto de 1989. Unanimidad de votos.
Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria:
Norma Lucía Piña Hernández.*

3. FINALIDAD.

La finalidad que se persigue es controvertir la autenticidad de un documento, entendido en el aspecto de continente, con la posibilidad de rendir las pruebas pertinentes para acreditar esa pretensión.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha pronunciado al respecto la siguiente tesis:

INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS. AGRAVIOS INOPERANTES.

El artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, regula el incidente de falsedad de documentos, promociones o actuaciones en el juicio; puede hacerse valer por cualquiera de las partes, antes del cierre de la instrucción. La finalidad del incidente, es la defensa a las partes, cuando su contraria, aporte un documento, promoción o actuación que resulte ser falsa o apócrifa, ilustrando al Tribunal sobre dicha situación, al aclarar la verdadera calidad del documento en cuestión y evitar que se dé valor a hechos o situaciones falsas. Por ende, los agravios, deben dirigirse a cuestionar la veracidad de los documentos, promociones o actuaciones, aduciendo que se encuentran tachonados, borroneados o enmendados, o bien que las firmas, los datos y demás caracteres contenidos en ellos, sean apócrifos, ya que de no ser así, el Tribunal al resolver, debe considerar tales agravios como inoperantes, pues resulta evidente, que no se está en presencia de razonamientos encaminados a cuestionar los documentos, promociones o actuaciones tildados de falsos.

Juicio No. 900/02-04-01-7.- Resuelto por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa, el 31 de marzo de 2003, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Pablo Chávez Olguín.- Secretario: Lic. Ernesto Alonso García Rodríguez.

Las pruebas idóneas para acreditar la pretensión en el incidente en estudio son la pericial y la testimonial. En este sentido se pronunció el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito en la tesis siguiente:

PRUEBAS PERICIAL Y TESTIMONIAL. INCIDENTE DE OBJECCIÓN DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS, ADMISIÓN EN EL.

Son admisibles en el incidente de falsedad de documentos, las pruebas pericial y testimonial que ofrezcan oportunamente las partes, por ser las idóneas para acreditar el extremo que se pretende, pues de lo contrario se dejaría al oferente en estado de indefensión; la celeridad del incidente de falsedad a que se refiere el artículo 153 de la Ley de Amparo, no impide la recepción de las pruebas mencionadas y afirmar que sólo son admisibles las documentales, priva al incidentista de una eficaz defensa y transforma al incidente de que se habla, en una trampa procesal, en la que se niega la admisión de los elementos de prueba necesarios para hacer valer su derecho, por ser evidente que una documental no es idónea ni suficiente para acreditar la falsedad de un documento, puesto que dada la naturaleza del incidente planteado, sólo los peritos con conocimientos técnicos necesarios o testigos presenciales, pueden dictaminar o atestiguar al respecto.

Amparo en Revisión 123/89. Manuel Ángel Bríngas Reymundo. 17 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Raúl Juárez Herrera. Secretario: Francisco Javier Sandoval López.

Sin embargo, el magistrado instructor conserva su libertad decisoria para apreciar las pruebas y es quien le asigna valor al dictamen de los peritos. Así lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio que a continuación se transcribe:

FIRMAS. LOS DICTÁMENES QUE RESPECTO A SU FALSEDAD O AUTENTICIDAD EMITAN LOS PERITOS EN EL INCIDENTE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OBLIGAN AL MAGISTRADO INSTRUCTOR.

Del análisis de lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación se advierte que el Magistrado instructor puede allegarse de los elementos necesarios de prueba para decidir respecto a la falsedad o autenticidad de documentos. Ahora bien, debe considerarse que tratándose de la autenticidad de la firma de un documento, incluyendo promociones o actuaciones del juicio, el medio de convicción idóneo es la pericial caligráfica o grafoscópica, ya que mediante esa probanza que es desahogada por personas calificadas en la materia en la materia, por contar con los conocimientos técnicos necesarios, se puede llegar a la conclusión respecto a la certeza de la firma de un documento, esto es, si lo signa la persona que afirma hacerlo. Sin embargo, habiéndose desahogado dicha prueba, las determinaciones de los peritos en sus respectivos dictámenes, no son obligatorias para el Magistrado instructor, ya que sólo constituyen órganos auxiliares que aportan al juzgador opiniones meramente técnicas respecto de materias que, por lo general, no pueden ser del dominio del órgano jurisdiccional, es decir, el Magistrado conserva su libertad y soberanía decisoria para apreciar las pruebas y es quien le asigna valor al dictamen de los peritos y con base en esa valoración emite su decisión. Por tanto, los dictámenes de los peritos no deciden sobre la autenticidad o falsedad de la firma, ya que aquéllos pudieran no resultar convincentes para el órgano jurisdiccional.

Amparo directo en revisión 314/99. Industrias Pino de Orizaba, S.A. de C.V. 25 de abril de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente

4. FORMA.

El Código de la materia lo prevé como un incidente de especial pronunciamiento, es decir, que no suspende la prosecución del juicio principal, ello se desprende de una interpretación a *contrario sensu* del artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, así como de lo previsto por el tercer párrafo del artículo 228 Bis, del mismo ordenamiento legal.

A. Regulación legal.

El incidente en cuestión se encuentra regulado en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación.

B. Requisitos de procedencia.

La existencia de un documento, incluyendo promociones o actuaciones en el juicio, del cual una de las partes sostenga su falsedad.

En ese contexto, el escrito de demanda constituye un documento privado, cuestión por la cual es susceptible de ser objetado de falso. En este sentido se ha pronunciado el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito según la tesis siguiente:

*FALSEDAD DE DOCUMENTOS. ARTÍCULO 153 DE
LA LEY DE AMPARO. EL ESCRITO DE DEMANDA
REVISTE EL CARÁCTER DE DOCUMENTO
PRIVADO, POR LO QUE ES SUSCEPTIBLE
JURÍDICAMENTE DE SER OBJETADO DE FALSO.
Si bien en ningún precepto de la Ley de Amparo se
establece qué debe entenderse por documento, en*

este caso son aplicables supletoriamente al ordenamiento invocado los numerales correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en el artículo 29 determina que son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; y en el artículo 33 del propio ordenamiento legal se indica que los documentos privados son los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129, entre los cuales quedan comprendidos los escritos elaborados por particulares, en los que aparezca la firma o el signo que refleje la voluntad del suscriptor del documento. En consecuencia, el escrito inicial de demanda participa de las características de un documento privado, porque proviene de un particular y en él aparece la firma o signo que refleja la voluntad de su suscriptor, de ahí que sea susceptible jurídicamente de ser objetado de falso. Sin que sea obstáculo para la anterior conclusión el hecho de que el artículo 153 de la Ley de Amparo disponga que sólo serán objetables de falsos "los documentos" que presentaren las partes en el juicio de amparo, porque esa acepción comprende también las promociones presentadas por las partes, pues éstas constituyen documentos, atento lo cual se encuentran sujetas a la impugnación de falsedad, de acuerdo a lo dispuesto en el precepto citado.

Queja 39/94. Manuel Rodríguez y Rodríguez. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretaria: Alicia Avendaño Santos.

a) Órgano competente.

El magistrado instructor de la Sala Regional que esté conociendo del juicio en lo principal, es el facultado para tramitar el incidente en cuestión, así como para formular el proyecto de resolución respectivo, el cual deberá someter a la consideración de la Sala, de conformidad con lo previsto en el

artículo 36, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b) Legitimación.

De conformidad con el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, sólo las partes en el juicio están facultadas para promover el incidente en comento. En este sentido es aplicable lo previsto en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito cuyo texto es:

INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS. EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DEL JUICIO DE NULIDAD. CARECE DE FACULTADES PARA TRAMITAR DE OFICIO EL.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, el Incidente de falsedad de documentos debe hacerse valer ante el Magistrado instructor y antes del cierre de la instrucción del juicio de nulidad, por ende, sólo pueden promoverlo las partes, que son las que enumera el artículo 198 del ordenamiento legal en cita, no así el Magistrado instructor de dicho juicio, pues carece de competencia para hacerlo dado el principio de legalidad, que establece que las autoridades solamente podrán hacer aquello a que les faculta la ley.

Revisión fiscal 2/90. Plaza Mediterránea, S.A. de C.V. 8 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Nelson Loranca Ventura.

Revisión fiscal 3/90. Grupo Orbe, S.A. de C.V. 3 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

C. Tramitación.

El incidente se substanciará conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo, del artículo 228 Bis y primer párrafo, segunda parte, del artículo 229, del Código Fiscal de la Federación, esto es, corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de diez días hábiles. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables tanto para las pruebas testimonial y pericial las reglas aplicadas al principal.

Cuando se sostenga que un documento es falso por encontrarse firmado por otra persona, el magistrado instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario de acuerdos del Tribunal, a fin de que los peritos estén en posibilidad de determinar sobre la autenticidad o falsedad de la misma. En esa tesitura, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha pronunciado la siguiente tesis:

DEMANDA.- PROCEDIMIENTO A SEGUIR CUANDO SE CUESTIONA LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA QUE LO CALZA.

Cuando la firma que contiene un escrito de demanda es cuestionada de ilegal, es necesario el desahogo de la prueba pericial en caligrafía y grafoscopia para así determinar su autenticidad o falsedad. En esas circunstancias, para que los peritos designados para el desahogo de la citada probanza puedan determinar acerca de la autenticidad o falsedad de la signatura controvertida es requisito indispensable que se pueda partir del supuesto de que una firma ha sido indubitadamente estampada por la persona que dice signar el mismo, por lo que en primer lugar, este Órgano Colegiado debe de cerciorarse de la identidad del promovente y, posteriormente, de la autenticidad de esa firma. Para lo cual con fundamento en el artículo 230,

tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación y 140 fracción V del Código Federal de Procedimientos Civiles es necesario que ante la presencia del Secretario de Acuerdos de este Tribunal en su calidad de Fedatario Público, el promovente del juicio de nulidad se identifique plenamente y estampe su firma en hojas en blanco que se dispongan para tal fin, las cuales servirán como elemento del juicio durante el desahogo de la prueba correspondiente. Lo anterior, ya que es indudable que ese objetivo no se puede alcanzar únicamente considerando diversos documentos que contengan firmas que dice la parte que cuestiona la que calza el escrito de demanda, corresponden al promovente, pues no podría determinarse sin lugar a dudas, el origen personal de dichas firmas, y por lo tanto no pueden servir como elemento substancial determinante para que los peritos expertos en la materia, puedan saber con exactitud cuál de las firmas corresponde o no a la persona cuyo nombre aparece en la antefirma de la demanda.(54)

Juicio No. 179/93.- Sentencia de 19 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María de los Ángeles Garrido Bello.- Secretario: Lic. Jesús Rodríguez Hernández.

Por otra parte, en los casos diferentes al anterior, el incidentista deberá:

- a) Acompañar el documento que considere como indubitado; o
- b) Señalar el lugar donde se encuentre; u
- c) Ofrecer la pericial correspondiente.

De no cumplir con esos requisitos, el magistrado instructor desechará el incidente.

A este respecto, el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en Materia Administrativa, pronunció la siguiente tesis que es del tenor siguiente:

PROMOCIONES HECHAS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LA IMPUGNACIÓN DE FALSEDAD DE LA FIRMA QUE LAS CALZA DEBE PLANTEARSE EN UN INCIDENTE Y OFRECERSE LA PRUEBA PERICIAL.

Los artículos 199 y 229 del Código Fiscal de la Federación, actualmente en vigor, establecen, el primero de ellos, que toda promoción debe estar firmada por quien la formule y que sin ese requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego; y el segundo, que cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluidas las promociones, el incidente respectivo se podrá hacer valer ante el Magistrado instructor hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio, quien podrá citar a la parte que corresponda para que estampe su firma en presencia del secretario, o de lo contrario el incidentista deberá acompañar el documento dubitado o señalar el lugar en que se encuentre, debiendo ofrecer la prueba pericial correspondiente. Lo anterior permite concluir que aunque el último numeral citado utiliza la disyunción "...o bien ofrecer la prueba pericial correspondiente...", ésta resulta indispensable para que la Sala respectiva esté en condiciones de determinar si la firma impugnada es auténtica, es decir, si fue puesta de puño y letra por el promovente, lo que no podría hacer a simple vista.

Amparo directo 741/96. Procoinsa, S.A. 13 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Filiberto Méndez Gutiérrez. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

D. Sanciones.

Cuando la promoción del incidente de falsedad de documentos sea frívola e improcedente, podrá imponerse a la parte que lo promovió una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, de conformidad con el artículo 217, último párrafo, del Código de la materia.

5. ETAPA PROCESAL EN QUE OCURRE.

Por disposición expresa del Código Fiscal de la Federación, este incidente debe hacerse valer durante la fase de instrucción del juicio contencioso administrativo, esto es, antes de que se declare cerrada la instrucción.

6. PROPUESTA.

Si bien es cierto, el Código Fiscal de la Federación, considera al incidente de falsedad de documentos como un incidente de especial pronunciamiento, lo cual conlleva a que cuando es planteado por alguna de las partes no produce el efecto de suspender el curso del juicio en lo principal; también es, que en virtud de que existen casos en los cuales es necesario suspender el desarrollo del juicio contencioso administrativo, hasta en tanto no sea resuelto el mismo por la Sala de conocimiento, el incidente en estudio debería considerarse como de previo y especial pronunciamiento.

En efecto, la presente tesis señala que el incidente de falsedad de documentos tendría que regularse como de previo y especial pronunciamiento en los casos siguientes y por las consideraciones que se exponen:

a) Cuando se impugna de falsa la firma del escrito de demanda, la cual de resultar fundada, la consecuencia será que la misma se tenga por no presentada por la Sala de conocimiento, toda vez, es bien sabido, mediante la firma se manifiesta la voluntad de ejercitar un derecho, y, por tanto, de ser falsa, dichos actos serán inexistentes y no producirán efecto legal alguno, por no contener la expresión de voluntad mediante la firma del suscriptor.

En consecuencia, en el supuesto en comento no tendría caso continuar con el juicio contencioso administrativo, debido a que no se tiene la certeza de que la promoción sea auténtica y de que se ejercitó realmente la acción.

b) En el documento con el que se acredita la personalidad, en este supuesto de comprobarse su inautenticidad se tendría como no presentada la demanda.

c) En la resolución impugnada, en este caso sería ilegal la resolución, pudiendo ser declarada como tal desde ese momento procesal, sin tener que esperar hasta que el órgano jurisdiccional dicte sentencia definitiva.

En tal tenor de ideas, a fin de que no se abuse de la promoción de incidentes en el juicio contencioso administrativo, el Código Fiscal de la Federación prevé la imposición de una multa de hasta cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, la cual podrá imponerse a quien promueva incidentes frívolos e improcedentes.

En esa tesitura, de considerarse al incidente de falsedad de documentos como un incidente de previo y especial pronunciamiento, en

aquellos casos que se señalan y que repercutan en la procedencia de la acción, esto es, que conlleven al sobreseimiento del juicio, es menester suspender el juicio en lo principal, a fin sea resuelto el incidente aludido, el cual de resultar fundado, se cumpliría a su vez con la garantía tutelada en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, referido a la justicia pronta e imparcial.

Lo anterior derivado de la tramitación sencilla y rápida de que se ha dotado a los incidentes, a fin de dilatar lo menos posible el juicio principal cuando producen el efecto de suspenderlo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La función encomendada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es resolver las controversias que se sometan a su conocimiento, suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal, cuando aquéllos acudan al mismo combatiendo los actos o resoluciones emitidos por estas últimas; pronunciándose sobre si la resolución impugnada se ajusta o no a las disposiciones legales aplicables al caso concreto.

SEGUNDA. La actuación de las autoridades debe estar subordinada a derecho, tan es así que nuestro Código Fiscal de la Federación regula el denominado juicio contencioso administrativo, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual constituye un medio de control de la legalidad de los actos de las autoridades de la Administración Pública Federal.

TERCERA. Durante la sustanciación del juicio contencioso administrativo pueden surgir cuestiones accesorias a él, las cuales el legislador ha regulado con la finalidad de que sean resueltos de forma independiente, proporcionándoles un trámite sencillo.

CUARTA. La clasificación más importante que de los incidentes realiza tanto la doctrina como el Código Fiscal de la Federación, está referida al efecto que producen, esto es, a los incidentes que suspenden la tramitación del juicio principal y aquellos que no producen ese efecto, denominados de previo y especial pronunciamiento y de sólo especial pronunciamiento, respectivamente.

QUINTA. En la tramitación de los incidentes se debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, no siendo impedimento para ello el trámite sencillo y breve del que se les ha dotado.

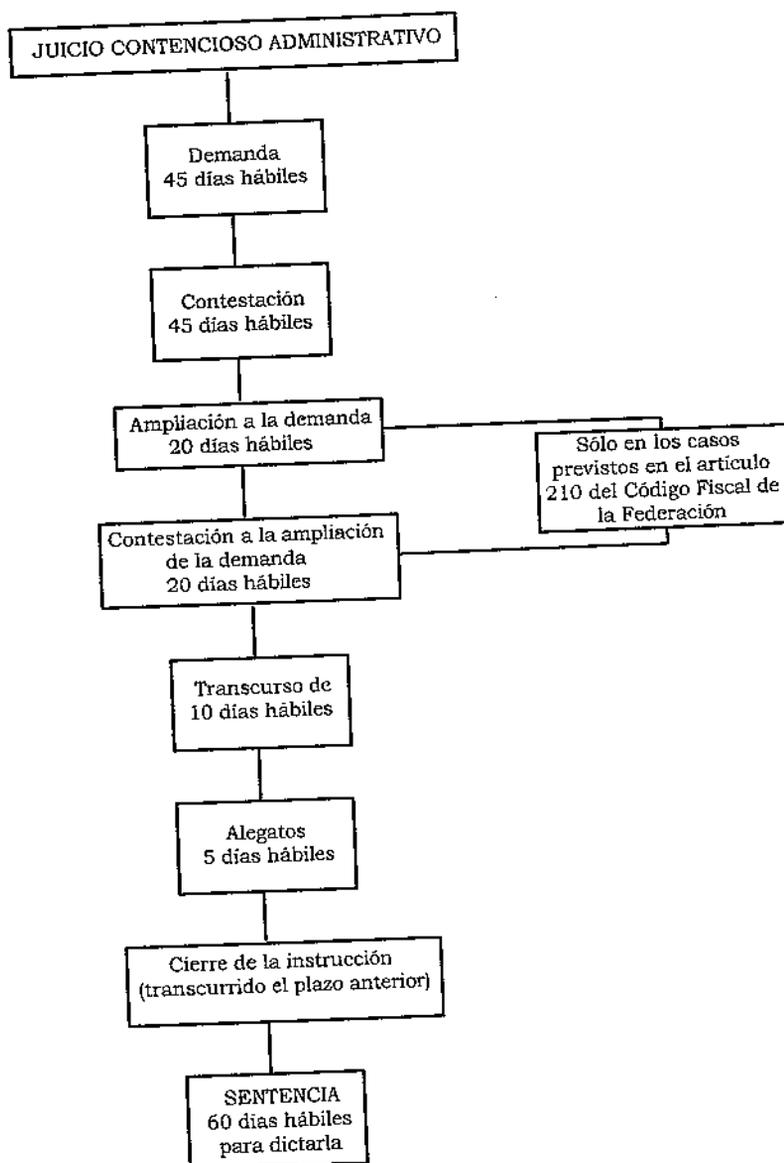
SEXTA. Toda vez los incidentes pueden ser promovidos con el propósito de dilatar el juicio principal, el Código Fiscal de la Federación ha incorporado una sanción pecuniaria a fin de atenuar tal situación.

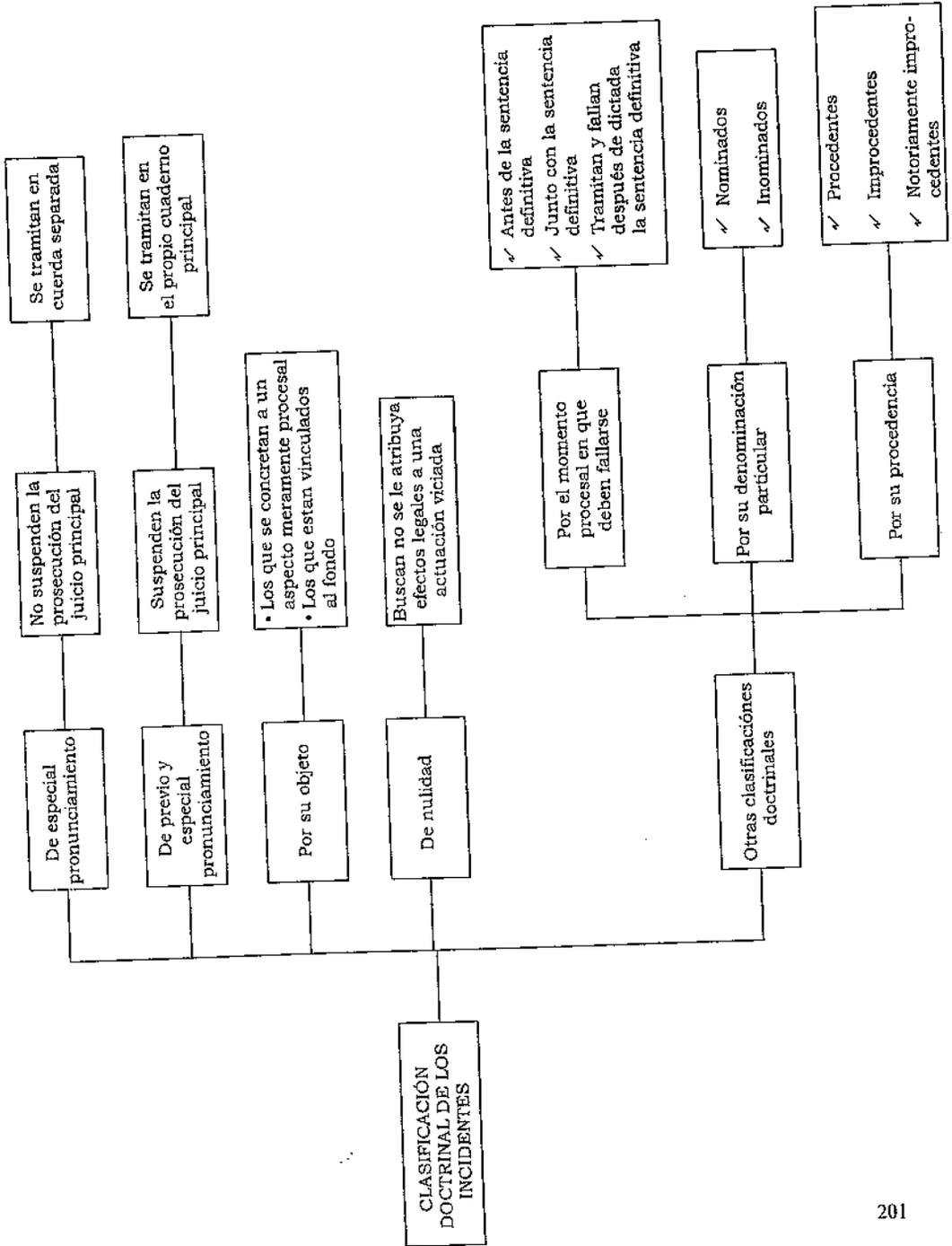
SÉPTIMA. El incidente de falsedad de documentos está contemplado como un incidente de especial pronunciamiento, sin embargo, en el mismo se pueden presentar casos en los que al ser promovido es conveniente suspender el juicio principal, siendo que, de resultar fundado podría sobreseerse el juicio.

OCTAVA. La finalidad de que se regule al incidente de falsedad de documentos como de previo y especial pronunciamiento, en los casos en que es necesario suspender el juicio contencioso administrativo, en tanto es resuelto por la Sala de conocimiento, radica en que se cumpla con una justicia pronta e imparcial, así como por economía procesal.

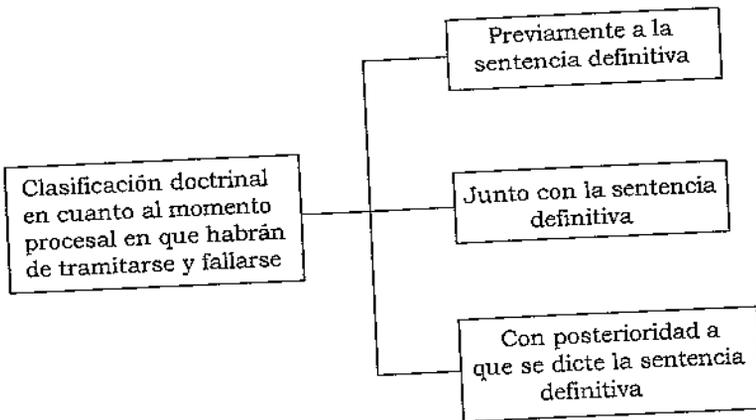
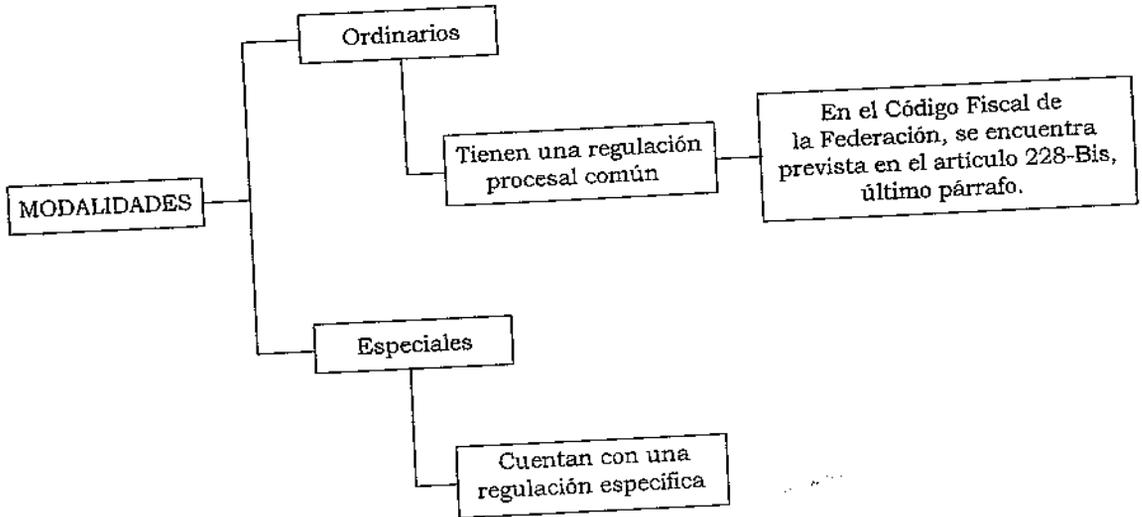
ANEXOS

TRÁMITE DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

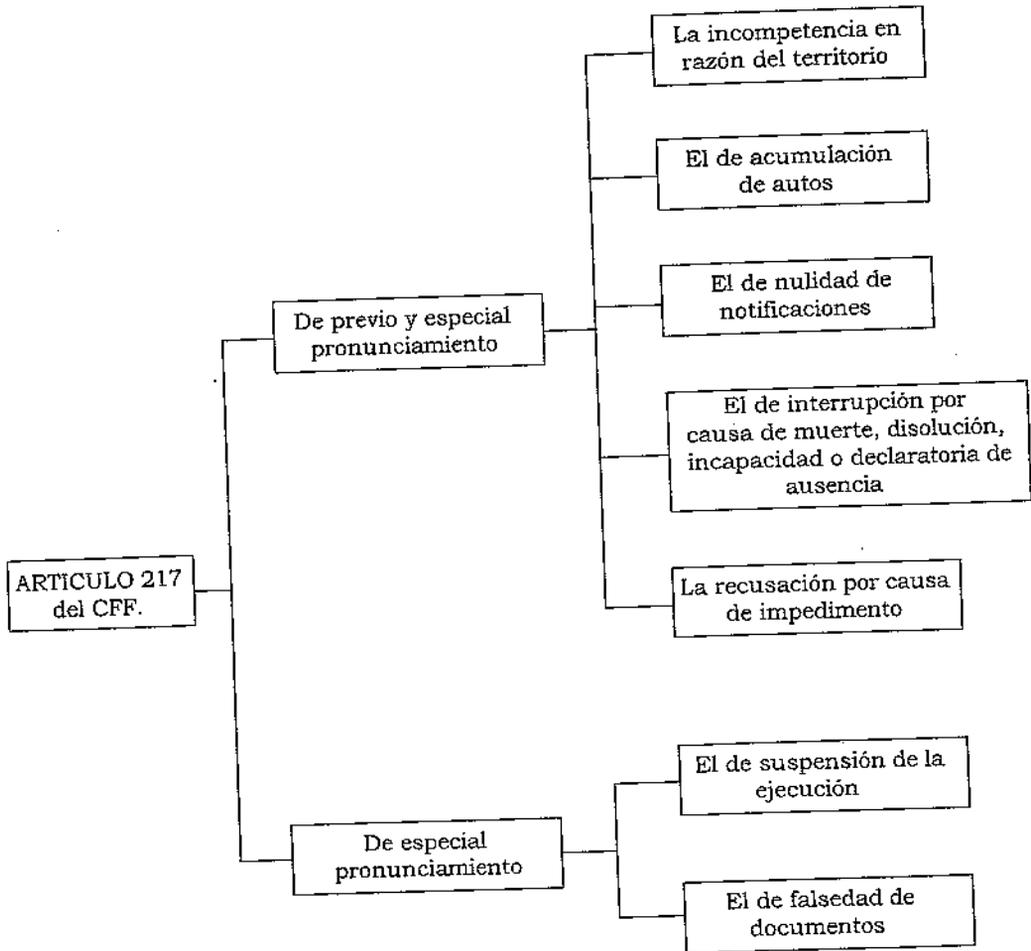




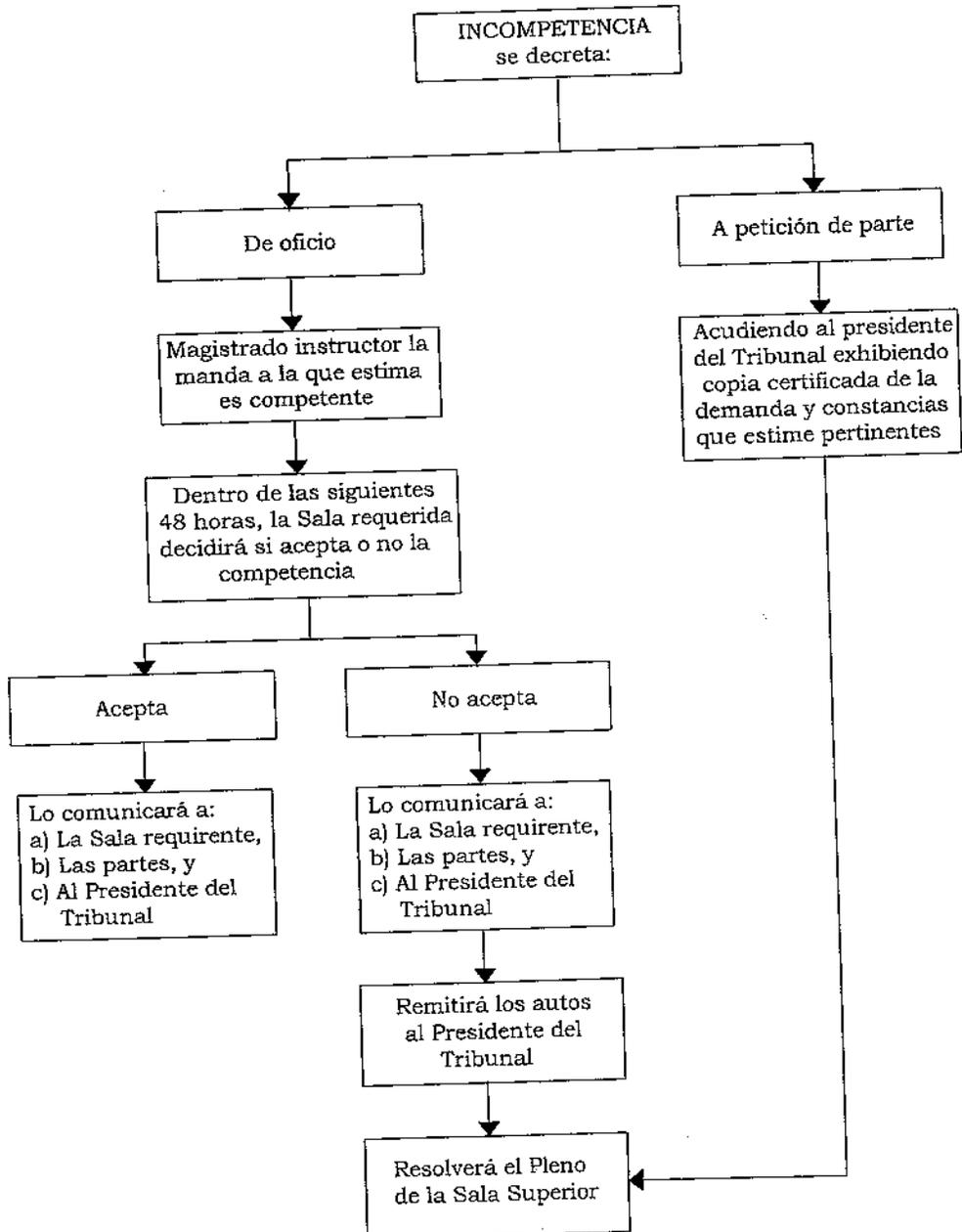
CLASIFICACIÓN EN CUANTO A SU TRÁMITE



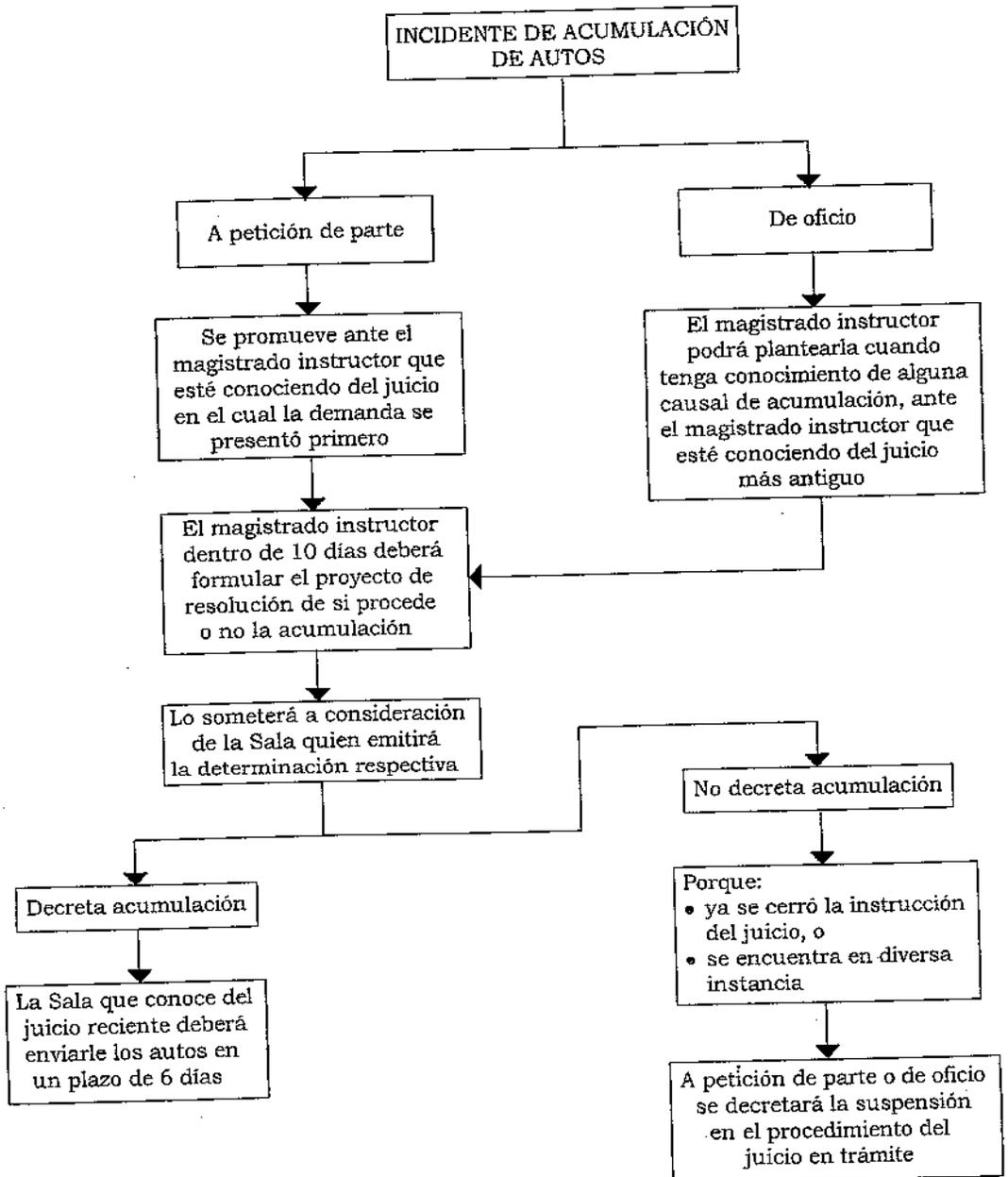
CLASIFICACIÓN DE LOS INCIDENTES CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN



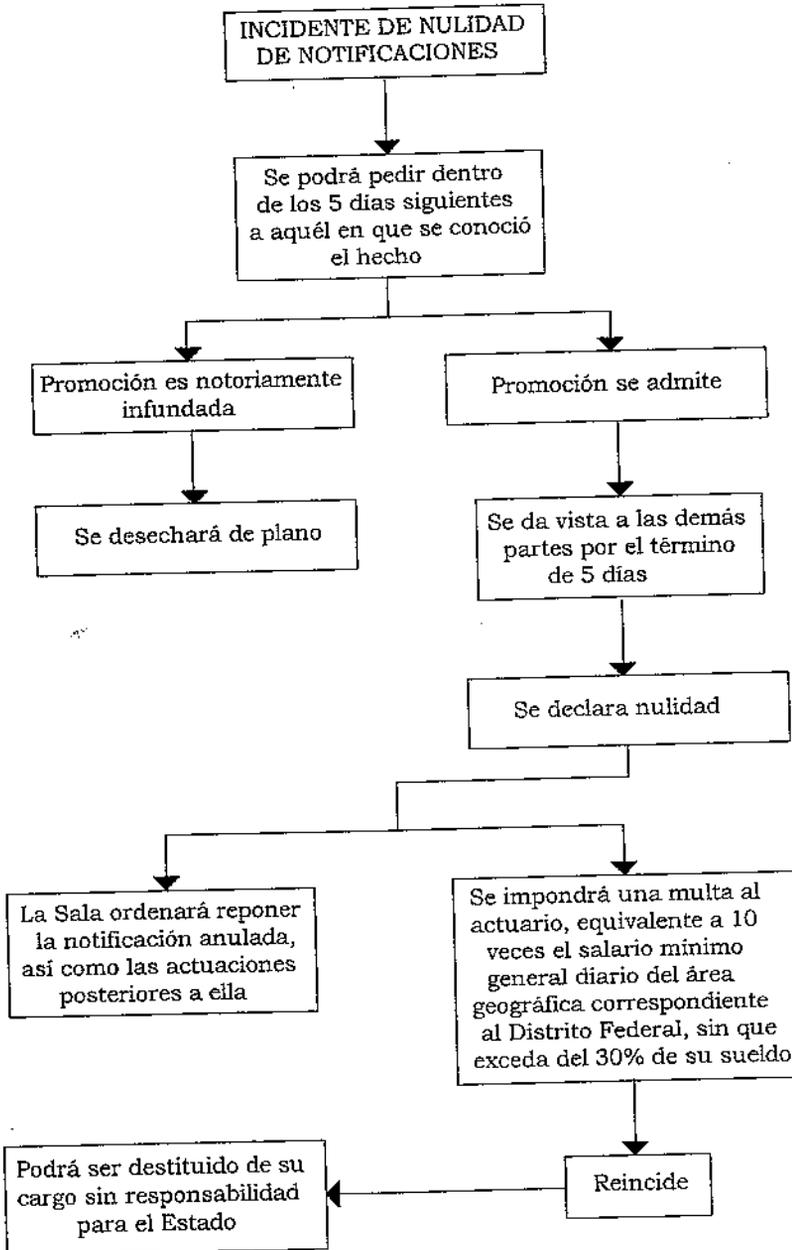
TRÁMITE DEL INCIDENTE DE INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO



TRÁMITE DEL INCIDENTE DE ACUMULACIÓN DE AUTOS



TRÁMITE DEL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES



INCIDENTE DE INTERRUPCIÓN POR
CAUSA DE MUERTE, DISOLUCIÓN
INCAPACIDAD O DECLARATORIA
DE AUSENCIA

Se decretará por el magistrado
instructor a partir de la fecha
en que tenga conocimiento de
la existencia de alguno de esos
supuestos

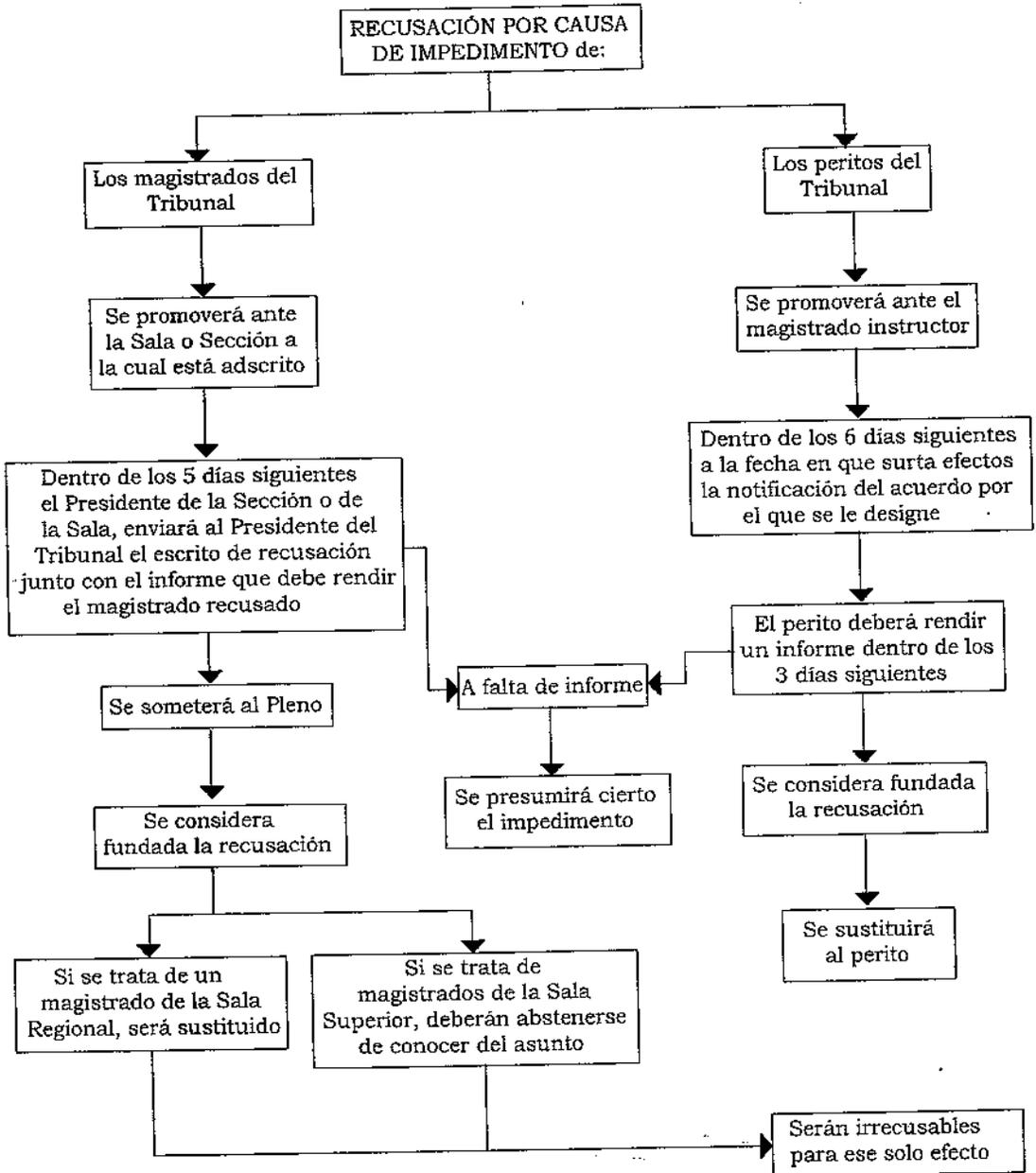
Durará como máximo
1 año

Transcurrido el plazo anterior
se acordará la reanudación del
juicio, cuando no comparezca:

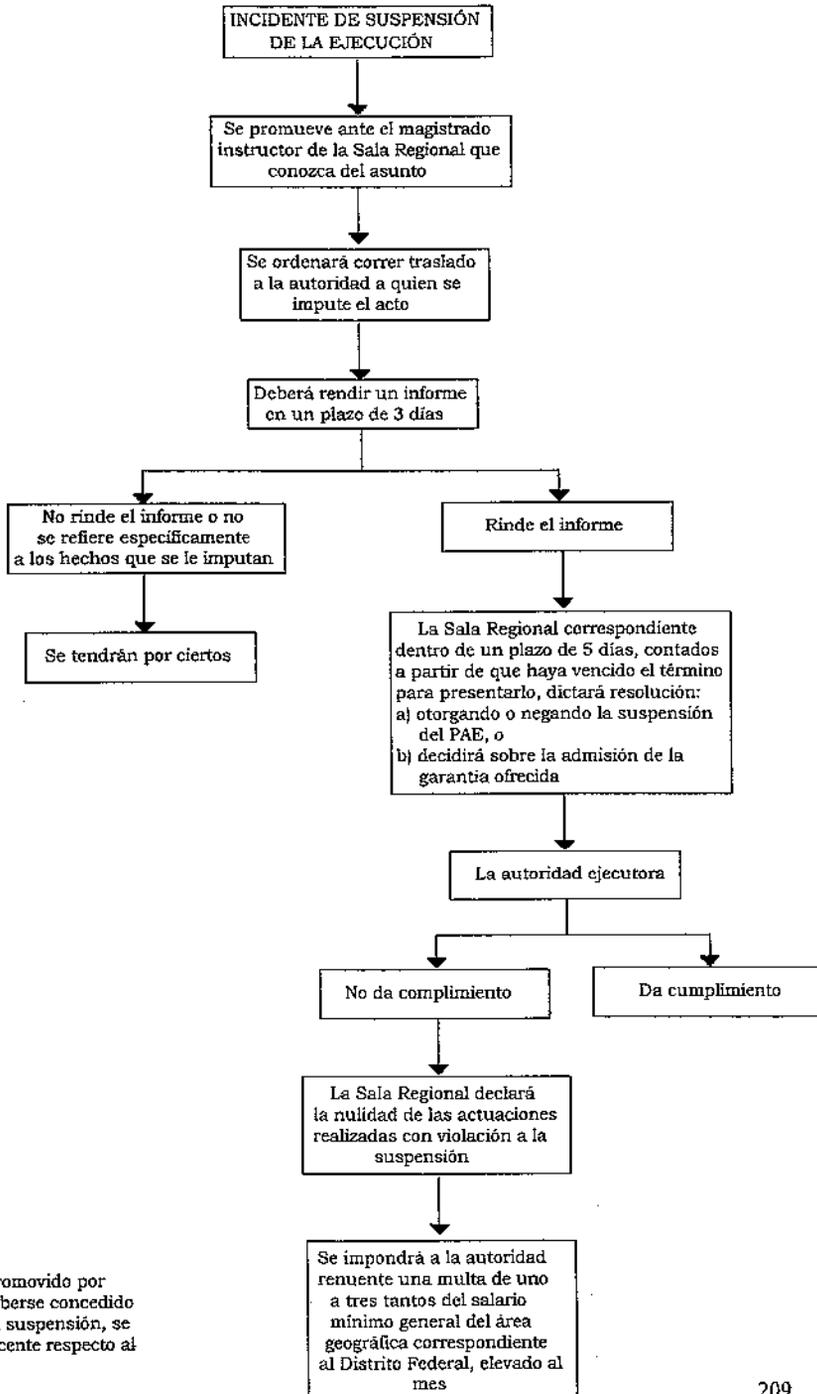
- el albacea
- el representante legal, o
- el tutor

Las notificaciones se
realizarán por lista al
representante de la
sucesión o de la liquidación

TRÁMITE DEL INCIDENTE DE RECUSACIÓN POR CAUSA DE IMPEDIMENTO



TRÁMITE DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN



* Si el incidente es promovido por la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión, se tramitará lo conducente respecto al presente diagrama.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Teoría General del Proceso*, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004.

BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª ed., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.

CALAMANDREI, Piero. *Derecho Procesal Civil*, Vol. 2, Ed. Harla, México, 1997.

CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Biblioteca Clásicos del Derecho, Vol. 5, Traducción y Compilación de Enrique Figueroa Alfonzo, Ed. Harla, México, 1997.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, 12ª ed., Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 2002.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 43ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., Ed. Oxford, México, 2003.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*, Ed. Themis, México, 1993.

CHIAPPINI, Julio O. *El Proceso Incidenta*, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1984.

DE LA CUEVA, Arturo. *Derecho Fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1999.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 25ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003.

DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. *Derecho Procesal Civil*, 25ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000.

DÍAZ GONZÁLEZ, Luis. *Tribunal Fiscal de la Federación. Ley Orgánica Comentada*, 2ª ed., Ed. ECASA., México, 1992.

DORANTES TAMAYO, Luis. *Teoría del Proceso*, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad*, Ed. Porrúa, México, 2002.

FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto. *Código Fiscal de la Federación. Comentarios y Anotaciones*, Ed. Gasca Sicco, México, 2004.

GALLEGOS REYES, Humberto. *Los Juicios de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal*, Ed. ISEF., México, 2003.

J. COUTURE, Eduardo. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, 3ª ed., Ediciones de Palma, Argentina, 1997.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*, 6ª ed., Ed. ECAFSA, México, 2002.

KAYE, Dionisio J. y Cristian Kaye Trueba. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, Ed. Themis, México, 2002.

KELLEY HERNÁNDEZ, Santiago A. *Teoría del Derecho Procesal*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002.

MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, Ed. Trillas, México, 1990.

OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*, 5ª ed., Ed. Oxford, México, 2003.

POLO BERNAL, Efraín. *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*, Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, 1996.

PONCE GÓMEZ, Francisco y Rodolfo Ponce Castillo. *Derecho Fiscal, Banca y Comercio*, S.A. de C.V., México, 1994.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Jorge Rojas Yáñez. *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª ed., Ed. Trillas, México. 1999.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*, 2ª ed., Ed. Oxford, México, 2002.

SALAS VIVALDI, Julio E. *Los Incidentes y en Especial el de Nulidad en el Proceso Civil, Penal y Laboral*, 7ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2000.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*, Tomo IV, 13ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004.

STOEHLER MAES, Carlos Alberto. *De las Disposiciones Comunes a todo Procedimiento y de los Incidentes*, 5ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1993.

TORRES ESTRADA, Alejandro. *El Proceso Ordinario Civil*, Ed. Oxford, México, 2001.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1997.

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

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa*, Módulo VI, Primera Parte, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, México, 2000.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa*, Módulo VI, Segunda parte, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, México, 2000.

Tribunal Fiscal de la Federación. *55 años, obra conmemorativa*, T. I.

Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, 1995.

DICCIONARIOS.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Diccionario de Derecho Fiscal*, Ed. Oxford, México, 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Decimatercera ed., Porrúa, México, 1999.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para Juristas*, Tomo II, Porrúa, México, 2000.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Vigesimaséptima ed. Porrúa, México, 2003.

COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1988.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, T. XV, Driskill S.A., Argentina, 1989.

Nueva Enciclopedia Jurídica. T. XII, Ed. Francisco Serx, S.A., Barcelona, 1987.

VILLA-REAL MOLINA, Ricardo. *Diccionario de Términos Jurídicos*, Comares, Granada, 1999.

CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª ed., Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981.

FUENTES LEGISLATIVAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1938.

Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967.

Diario Oficial de la Federación de 1981.

Ley de Amparo.

Ley de Comercio Exterior.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

FUENTES ELECTRÓNICAS.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CD IUS 2002.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CD JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, 2004.