



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**ANÁLISIS DE LA CARENCIA DE FACULTADES DEL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA,
PARA EJECUTORIAR LAS SENTENCIAS QUE ÉL EMITE.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MARÍA ISABEL MARTÍNEZ BENÍTEZ



ASESOR:
LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO

2005

AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

Por estar ahí, y no dejarme sola cuando más asustada y confundida me encontraba.

A MI MADRE:

María Isabel, mujer que me dio todo su apoyo y su fuerza cuando estaba apunto de caer, sus consejos y confianza me levantaron el ánimo, los cuales son indispensables a lo largo de mi vida, y gracias a ella es como he llegado al final de mi carrera, gracias a esa mujer aprendí lo que es la fortaleza de ser mujer.

A MI PADRE:

Braulio, que se encuentra en el rincón esperando que alguno de nosotros lo necesitase para saltar a la ayuda, nunca nos hemos entendido, por que somos tan iguales, pero le agradezco que me apoyará cuando ya no tenía obligación de hacerlo.

A MIS HERMANOS:

Braulio y Tadeo, cada uno me enseñó lo diferente que se puede ser aún siendo hermanos, Braulio, el hermano mayor, el encargado de aconsejar a sus hermanitos, gracias, por todo lo que me dices, tus palabras me hacen pensar diferente y aunque no lo creas, las tomo muy en cuenta; Tadeo, el mediano, el desubicado, gracias por estar ahí cuando te he necesitado, aunque no nos comprendemos, a ambos los quiero muchísimo.

A MIS CUÑADAS:

Miriam y Laura; diferentes las dos, pero cada una me ha dado una lección de vida.

A MIS SOBRINAS:

Ariadna, Zaira y Alexa, mis pequeñas niñas, por que su inocencia y energia me motivan para seguir adelante y ser gente de bien.

A MI ASESORA:

Lic. Alicia Concepción Rivas García, por ser una gran persona, una gran mujer y por asesorarme en este paso tan importante para mi formación profesional y personal.

A LA LIC. MARÍA VICTORIA FORTANELL PEREZ:

Quien gracias a sus conocimientos y paciencia me ha enseñado lo que es la entrega al trabajo, la responsabilidad, y el gusto por lo que se hace, con gran calidez humana, y excepcional licenciada en derecho.

A MIS GRANDES AMIGOS:

Adolfo, Pilar, René, Jacqueline, Fernando, Rodolfo, Daniela, Juan, David, Carmen y Yéssica, por que junto a ustedes aprendí y viví cosas maravillosas que jamás podré olvidar, y todos esos ratos agradables que pasamos juntos, cada uno en su tiempo, pero ninguno menos importante que el otro.

A MI ALMA MATER:

La Universidad Nacional Autónoma de México, esta gran Institución que forma mujeres y hombres dispuestos a luchar día a día por la superación y el equilibrio humano, sin importar los obstáculos que se presenten, por que ese es el espíritu de los egresados de la UNAM.

**ANÁLISIS DE LA CARENCIA DE FACULTADES DEL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PARA
EJECUTORIAR LAS SENTENCIAS QUE ÉL EMITE.**

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	IV
CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL	
1.1.- Acto administrativo	1
1.2.- Teoría del Acto	2
1.2.1.- Elementos constitutivos del acto administrativo	5
a) Los Subjetivos	6
b) Los Objetivos	9
c) Los Formales	10
1.3.- Silencio Administrativo	18
1.3.1.- Negativa Ficta	20
1.3.2.- Afirmativa Ficta	21
1.3.3.- Derecho de Petición	24
CAPITULO II. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	
2.1.- Antecedentes históricos	29
2.2.- Estructura y facultades de la Sala Superior	40
2.2.1.- Pleno	41
2.2.2.- Secciones	49

2.3.- Estructura y facultades de las Salas Regionales.	54
CAPITULO III. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	
3.1.- Principios que rigen el juicio.	61
3.2.- Partes en el juicio.	63
a) El demandante.	63
b) Los demandados.	65
c) El tercero interesado.	66
3.2.1.- Juicio de lesividad.	67
3.3.- Improcedencia y Sobreseimiento.	68
3.4.- Suspensión de la Ejecución del Acto Reclamado.	78
3.5.- Seguimiento del juicio.	80
3.5.1.- Demanda.	81
3.5.2.- Contestación.	91
3.5.3.- Ampliación.	98
3.5.4.- Contestación a la ampliación.	100
3.5.5.- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.	101
3.5.5.1.- Incompetencia en razón de territorio.	102
3.5.5.2.- Acumulación de Autos.	102
3.5.5.3.- Nulidad de notificaciones.	103
3.5.5.4.- Recusación por causa de impedimento.	105
3.5.5.5.- Falsedad de documentos.	106
3.5.6.- Ofrecimiento y desahogo de pruebas.	106
3.5.7.- Cierre de Instrucción.	119
3.5.8.- Sentencia.	120
3.5.8.1.- Definición.	121
3.5.8.2.- Clasificación.	122
3.5.8.3.- Requisitos.	123
3.5.8.4.- Efectos que marca el Código Fiscal de la Federación.	124
3.6.- Recursos.	126
3.6.1.- Reclamación.	126
3.6.2.- Revisión.	127

3.6.3.- Queja	128
3.7.- Aclaración de Sentencias	130
3.8.- Exitativa de justicia	131
CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LA CARENCIA DE FACULTADES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA EJECUTORIAR LAS SENTENCIAS QUE ÉL EMITE.	
4.1.- Facultad para ejecutar una sentencia.	132
4.2.- Análisis comparativo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y otras leyes.	138
4.3.- PROPUESTA	142
CONCLUSIONES.	154
BIBLIOGRAFÍA.	157

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del sistema Jurisdiccional Mexicano tiene como función pública la de determinar si las resoluciones que son impugnadas ante él, por actos de autoridad, se encuentran apegadas a derecho o no, y deberá pronunciar la validez, la nulidad lisa y llana o la nulidad para efectos, respecto de la resolución que ahí se ventila.

Bajo esta perspectiva, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha cumplido el encargo nacido de la constitución y reglamentado en las leyes correspondientes, de ser protector de la legalidad de los actos de la administración activa en aquellas materias de su competencia, por ello, es conveniente mencionar a groso modo la competencia material con que cuenta el mismo, señalado en el artículo 11 de su Ley Orgánica:

1.- Las dictadas por autoridades fiscales federales u organismos fiscales autónomos, en que se determine la obligación fiscal, se fije una cantidad líquida o se fije la base para su liquidación.

2.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, regulado por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

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

4.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren los anteriores párrafos.

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

6.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

7.- Aquellas que son emitidas sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Federal Centralizada.

8.- 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.

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

10.- Las que se traten de las resoluciones, en términos del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, es decir, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, afecte la esfera jurídica del particular tratándose del mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; en materia de certificación de origen; cuando 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 de la misma ley; que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; o que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

11.- Las resoluciones que sean 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.

Es menester tener presente que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir Justicia Administrativa resolviendo las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal de manera pronta, completa e imparcial, con el objeto de contribuir al avance del Estado de Derecho en México al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

Cabe resaltar que los mayores atributos que distinguen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están consignados en la ley en cuanto cualidad intrínseca de todo órgano jurisdiccional, estos son su autonomía e independencia, lo cual se corrobora del aumento de facultades y competencias que la misma ley le ha otorgado con el transcurso del tiempo. En el caso y dada la dificultad, de insertar en

nuestro sistema jurídico un tribunal administrativo, que formalmente no está ubicado en la estructura orgánica del poder judicial, al que la compete resolver las controversias entre la administración pública y los particulares, se ha puesto énfasis en la Constitución y en las leyes, en su atributo de autonomía, en cuya virtud se le dota de estado y condición de gozar de entera independencia, frente a cualquier autoridad de la administración activa para emitir sus fallos, y para regir su vida interna de acuerdo a los procedimientos que prevén las leyes y a su estatuto personal.

Lo anterior, se confirma por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar en vía jurisprudencial que los asuntos en los que se suscita la posibilidad de aplicar la Ley Federal del Procedimiento Administrativo los cuales debían ser resueltos por este órgano jurisdiccional, equiparando el juicio de nulidad a la "vía judicial correspondiente". Todo lo cual demuestra que el prestigio y la experiencia de este órgano jurisdiccional, ha logrado que se le otorgue la competencia necesaria para estructurarse como un auténtico Tribunal Federal que imparte Justicia Administrativa.

Cabe hacer mención, que el tribunal difícilmente puede coaccionar a las autoridades a cumplir con sus resoluciones, esto hace que la esfera jurídica de los particulares sea afectada, sin que se encuentre expresamente el tiempo en el que debe la autoridad de cumplir con la resolución emitida por el Tribunal, toda vez, que si bien es cierto el Código Fiscal de la Federación le da un término a las autoridades para cumplir con las sentencias, también lo es que no establece una sanción para el caso de que la cumplimentación se de en forma extemporánea, como lo es en el juicio de amparo.

Lo anterior, toda vez, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a diferencia de las dictadas por los organismos del Poder Judicial de la Federación, no son ejecutables.

Por lo anterior, entre las atribuciones que confiere la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se señala que pueden seguir un procedimiento respecto de las autoridades que no cumplen con lo establecido en las resoluciones emitidas por el mismo Tribunal.

La finalidad de este trabajo, es proponer una adición a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de un capítulo especial sobre inexecución de sentencias, en la cual, le otorgue atribuciones expresamente al Magistrado Instructor para continuar con un procedimiento parecido al que sigue el juez de distrito al ejecutar las sentencias de amparo.

Todo ello con el motivo de darle más claridad y eficacia a la impartición de justicia fiscal y administrativa, así como para asegurar la protección de los derechos subjetivos de los particulares y hacer actuaciones del Estado apegadas a derecho, en una economía procesal, toda vez que, el particular afectado por el incumplimiento de la sentencia, ya no tendría que acudir a otras instancia como lo es el juicio de amparo.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Iniciaremos el estudio del acto administrativo, a fin de definirlo, puesto que de él nace el Juicio Contencioso Administrativo, el cual se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado.

Jorge Martínez Ruiz, en su obra, "Derecho Administrativo", propone dos criterios para definir el acto administrativo, los cuales son:

1. "Criterio Orgánico: según este criterio acto administrativo es el que realizan los órganos administrativos del poder público y no otros; lo que significa que los órganos judiciales y legislativos no pueden hacerlo.

2. Criterio Material: manifiesta que el acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa, independientemente de que sean del poder ejecutivo, legislativo o judicial...".

Para que un acto administrativo se configure como tal, debe ser emitido por una autoridad con plena competencia para intervenir como emisora o ejecutora del acto, ya que la competencia en derecho administrativo, es un sinónimo de capacidad en el derecho privado; dado que el poder legal de ejecutar determinados actos, constituye las medidas de las facultades que corresponden a cada Órgano de la Administración del Estado. Por lo anterior, también existen diferencias entre dichos términos, ya que la competencia requiere un texto expreso en la ley, para que pueda existir. A diferencia que en el derecho privado la capacidad es la aptitud o

facultad que tiene el individuo para ser sujeto de derechos y ejercer por sí mismo obligaciones; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso y la capacidad es inherente a cada persona desde antes de su nacimiento.

Ahora bien, entre las diferencias marcadas entre competencia y capacidad figuran que, en la primera el ejercicio de ésta es obligatoria, en tanto que el ejercicio de la capacidad queda a la decisión del particular; en otras palabras, la competencia se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado les encomienda, es decir, para que satisfagan las necesidades colectivas de la población. La capacidad, se da al interés de la persona a quien se le reconoce, y decide voluntariamente sobre su ejercicio.

1.2.- TEORÍA DEL ACTO

Doctrinalmente, no se tiene una definición unificada sobre el concepto de Acto Administrativo.

El acto administrativo lo define el tratadista Roberto Dormí, como: "...toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa..."¹

Rafael Martínez Morales define el acto administrativo como: "la declaración unilateral de la administración pública, que produce consecuencias subjetivas de derecho"².

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, expresa que toda actuación que realice la administración se dará a través de "actos de la administración", pero solo serán considerados actos administrativos cuando exista una "...declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos"³.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no define lo que debe entenderse por acto administrativo sin embargo, de lo previsto por el artículo 4º de dicho ordenamiento se desprende que el acto administrativo no sólo es aquella declaración de voluntad concreta del órgano administrativo, sino que también

¹ DROMI, Roberto. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1999, pp. 138-145.

² MARTÍNEZ MORALES, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, México, 1991, p. 224

³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003. p. 259.

incluye a los actos con efectos generales, en cuanto dispone que "Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares, y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las Leyes".

Asimismo, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, dispone:

"Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general..."

De las anteriores definiciones, ya sea la doctrinal o la legal, se encuentran las mismas características esenciales para que el acto sea considerado como válido las cuales son: a) que sea emitido por órgano de la administración pública competente, b) que sea una declaración unilateral, c) que el acto debe estar expresamente establecido en una ley, d) que afecte la esfera jurídica de un particular con su emisión o ejecución, e) se trate de satisfacer las necesidades de la colectividad.

En concreto, se puede definir el acto administrativo en dos formas:

En sentido lato como: "...el dictado en ejercicio de una función administrativa, sin interesar el órgano que la ejerce".

En sentido restringido como: "... la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos diversos respecto de casos individuales específicos"⁴.

⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, p. 127

El maestro Miguel Acosta Romero, define el acto administrativo como la "...manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, modifica, transmite, o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"⁵.

Este criterio manifiesta diferentes elementos como lo es la declaración unilateral de la voluntad de la autoridad, generalmente los actos administrativos representan esa declaración unilateral, dado que la autoridad no consulta con el sujeto pasivo de la relación sobre las resoluciones que de ella van a emanar, pero cabe hacer mención que esa voluntad se encuentra sujeta a las facultades que la ley le confiere expresamente a dicha autoridad.

De nada serviría la declaración de la voluntad si esta no se externa, es decir, si no se materializa, lo que sucede cuando una autoridad impone un crédito, y lo plasma en un documento que cumple con las formalidades exigidas por la ley, y lo notifica al particular afectado.

La voluntad de la autoridad se encuentra sujeta a las facultades que la ley le confiere, lo cual se traduce en la competencia, es decir, lo que la ley le permite realizar a una autoridad, por ejemplo, si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esta facultada para realizar visitas domiciliarias a los contribuyentes, pero solo para revisar su contabilidad sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales como lo son el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Activo, Impuesto Sobre la Renta, entre otros, pero no está facultada, para revisar el debido pago de las cuotas obrero patronales, pues esta facultad se encuentra atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo, cada autoridad debe actuar por medio de su titular.

Un elemento más que maneja Acosta Romero son las consecuencias de derecho que persigue el acto, las cuales son crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones.

La naturaleza ejecutiva del acto administrativo, es que tiene la potestad necesaria para su realización coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no cumpla voluntariamente, además de que el mismo órgano puede llevar a cabo la ejecución.

Por último tenemos que el fin que persigue el interés general, puesto que todo acto administrativo debe ir encaminado a satisfacer el interés de la colectividad;

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 749.

la recaudación de impuestos sirve para recabar los fondos necesarios para que el Estado proporcione los bienes y servicios que requiere la sociedad.

Para que no haya problema sobre el concepto de acto administrativo, los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, en la tesis número 14o.A.341 A, con número de registro 187,637, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en su tomo XV de 2002, página 1284, conceptúan al acto administrativo como:

***ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.**

La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez."

Por otra parte, el acto administrativo esta constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, los cuales serán estudiados de la siguiente manera:

2.2.1.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para Humberto Delgadillo, los elementos constitutivos del acto administrativo son tres, los cuales se enumeran de la siguiente manera:

- a) Los Subjetivos,
- b) Los Objetivos, y
- c) Los Formales.

a) Los Subjetivos.

Este elemento, se encuentra integrado por el órgano administrativo que en representación del Estado emite el acto, en ejercicio de la función administrativa el cual establece situaciones jurídicas; es decir, crea, modifica, transmite, reconoce, declara, o extingue derechos y obligaciones, de manera individual o concreta, con efectos jurídicos directos y el sujeto pasivo, en el cual recae el acto administrativo.

En tal virtud, el acto administrativo, necesita de dos sujetos, el activo y el pasivo. Para lo cual, el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación vigente, constituye un ejemplo de esta afirmación, dicho precepto dispone quien está obligado al pago de impuestos:

“Artículo 1o. Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.”

El sujeto activo son los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, Descentralizada, o bien, los órganos desconcentrados de la misma.

Así bien, el sujeto pasivo es aquel sobre el cual recae el acto, por regla general es una persona física o una persona moral, pero puede darse el caso de que el sujeto pasivo sea un órgano de la Administración Pública, como lo previene el anterior artículo, por ejemplo, cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social, no paga los impuestos a que esta obligado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esta facultada para emitir una resolución en la cual exija el pago de lo omitido.

Para que el acto administrativo tenga validez, el sujeto que ejerce la función administrativa debe contar con dos elementos importantes: la competencia y la voluntad.

Se entiende como competencia, aquella que los órganos administrativos tienen para su debida actuación dado que deben contar con las facultades que el ordenamiento jurídico les confiere, la cual puede ser en razón de materia, grado, territorio, tiempo y cuantía. En tal virtud, si la competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede ejercer, para que el acto administrativo pueda considerarse legal, en cuanto al sujeto activo, es menester que sea emitido por un órgano competente.

Para el maestro Gabino Fraga "...la competencia requiere siempre de un texto expreso de ley para que pueda existir. Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción, en el derecho administrativo se rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso..."⁶

El anterior concepto se traduce a que mientras el particular puede realizar todos los actos que no le estén prohibidos por la ley, los órganos de la administración pública solo pueden hacer lo que la propia ley le permite.

Una característica más de la competencia, es que su ejercicio es obligatorio, en virtud de que la misma se otorga para que los órganos de la Administración puedan cumplir con las atribuciones que el Estado le encomienda, las cuales se determinan por la necesidad de la colectividad.

La ley también previene las condiciones en que debe ejercitarse la competencia, o bien, que le de cierta libertad de apreciación respecto a la

⁶ FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, 36ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997. p.273

oportunidad de su ejercicio. Un ejemplo de este aspecto se encuentra en el artículo 74 de Código Fiscal de la Federación, en el cual se contempla como facultad discrecional de las autoridades fiscales el condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, e inclusive las que determine el propio contribuyente, apreciando discrecionalmente las circunstancias del caso en particular.

Así bien, la competencia se encuentra fragmentada en diversos órganos de la administración, de tal manera que para la realización de un acto intervienen dos o más órganos coordinados.

Asimismo, la competencia radica en que no es renunciable, ni puede ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.

Por último, la competencia es constitutiva de un determinado órgano y no del titular; no puede delegar ni disponer de ella, salvo en los casos expresamente establecidos por la ley.

Asimismo, la voluntad es considerada como un querer, la intención, la actitud consciente y deseada, que se produce en el órgano administrativo atendiendo a los elementos de juicio que se le aportaron o que recabó en el ejercicio de su función.

El acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular investido de las funciones del órgano, la misma debe de estar exenta de error, dolo o violencia.

Se entiende como error a un falso concepto de la realidad, quien se encuentra en el error, se tiene una visión deformada de la realidad física o jurídica del objeto sobre el que va a manifestar su consentimiento.

Así la violencia, según Villoro Toranzo, "...consiste en la presión ejercida sobre la voluntad de una persona, ya sea por medio de fuerza material, ya acudiendo a amenazas, para obligarla a consentir en un acto jurídico..."⁷.

Por último, el dolo y la mala fe, son definidos por el Código Civil del Distrito Federal de la siguiente manera:

⁷ VILLORO TORANZO, Miguel. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 11ª Editorial Porrúa, México, 1994, pag. 368.

"...Se entiende por dolo en los contratos cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir al error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe, a la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido..."

Para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo, hay que atender a las disposiciones legales. Ellas clasifican a los órganos y les fijan las materias que deben atender.

b) Objetivos.

Los contiene el objeto, el motivo y el fin del acto administrativo.

El objeto, es la materia o contenido del acto; es decir, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico. En consecuencia, el objeto del acto administrativo esta constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece.

Zanobini enseña que el objeto es la cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y para que dispone jurídicamente lo que resulta de su contenido.

El objeto del acto administrativo debe contener ciertos requisitos: ha de ser lícito, posible y determinado o determinable. Es decir, que el contenido a que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, y que sea posible su realización y expresarse de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se le dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido.

Por lo anterior, se considera *determinado o determinable* cuando el acto administrativo debe recaer sobre algo específico, será *posible* cuando tanto física como jurídicamente se pueda materializar, será *lícito y cierto* cuando la ley lo permita y no lo prohíba.

El motivo, esta constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto; es decir, son los antecedentes que preceden y provocan el acto y, por ello, se ha dicho que el motivo constituye la razón de ser del mismo.

El artículo 16 Constitucional previene que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

El fin, es el propósito que se persigue con la emisión del acto, en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público.

La doctrina ha establecido diversas reglas que sirven de orientación para alcanzar el fin propuesto, los cuales consisten en:

- a) El agente público no puede perseguir sino un fin de interés general;
- b) Con el acto no debe perseguirse una finalidad en oposición con la ley,
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que sea de la competencia del agente que realice el acto; y
- d) Aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del órgano, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

c) Formales.

Son aquellos elementos los cuales realizan la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada.

Estos se encuentran integrados por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados. Es decir, por los medios de producción, los medios de instrumentación o exteriorización de la voluntad administrativa, y los medios de publicidad del acto.

La observancia del procedimiento. Es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación de los derechos del particular, que de no llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto con la ley dará lugar a la ilicitud del acto por "vicios del procedimiento", los cuales constituyen causa

de anulación, tal y como se establece, en el artículo 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, al disponer que:

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

{...}

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascendan al sentido de la resolución impugnada."

Respecto a la instrumentación o exteriorización del acto administrativo, la regla general es que sea de manera expresa y por escrito.

La exteriorización del acto administrativo, debe ser por escrito, vale decir que este debe cumplir con los requisitos formales que la ley establece.

Al respecto, el artículo 38 del código Fiscal de la Federación dispone que:

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

- I. Constar por escrito en documento impreso o digital.*
- II. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.*
- III. Señalar la autoridad que lo emite.*
- IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.*
- V. 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 el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.*

VI. Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."

Tales requisitos no sólo son aplicables a los actos de autoridades fiscales, sino para todo tipo de actos administrativos, en razón de que los mismos permiten dar seguridad jurídica a los gobernados, pues a través de ellos es como conocerán todos y cada uno de los elementos del acto, y así poder determinar si existen vicios que afecten su legalidad.

Con relación a los actos administrativos que afecten a los particulares, la Constitución Política, establece que todo acto de molestia que emita la autoridad solo puede ser producido en virtud de un mandamiento escrito, de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, de donde se deriva la necesidad de que los elementos de los actos administrativos se encuentren presentes, por mandato constitucional.

Así identificamos como elemento subjetivo a "la autoridad competente", como elemento objetivo, el contenido del acto de molestia, la causa legal del procedimiento y el fin que persigue como su emisión; y como elemento de forma, que el acto debe contar por escrito y haberse perseguido el procedimiento establecido por la ley.

Los medios de publicidad consisten en aquellas formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos.

Como especie de publicidad existe la publicidad y la notificación. Publicidad se refiere a que el acto debe hacerse del conocimiento de los administrados mediante inserción en el Diario Oficial de la Federación, y la notificación, que es una forma de dar a conocer el acto de una manera concreta y no general como es el caso de la publicación, deberá practicarse en el domicilio de la persona afectada por el acto administrativo.

Como formas de notificación de los actos administrativos regulados por la ley encontramos que se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, por estrados y, en su caso, por edictos. El Código Fiscal Federal, por ejemplo, en el artículo 134 donde se refiere a las notificaciones de los actos administrativos, adopta las cuatro anteriores formas y agrega una más, la de instructivo, pero también fija cuáles se utilizarán para determinados actos.

Ahora bien, cuando las leyes no prevén su sistema de notificaciones o lo hacen en forma incompleta, el camino que siguen es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles o la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La notificación es un acto jurídico muy importante para la legalidad auténtica de la actividad administrativa, para dar seguridad jurídica a los particulares y para una justicia administrativa equitativa.

El maestro Jorge Olivera Toro, dice que las características del acto administrativo, como acto emitido por órganos de la Administración Pública, se apoya en dos criterios: el de carácter ejecutivo y la presunción de legitimidad y su unilateralidad. La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de las necesidades de la colectividad y la vigilancia de la actividad privada.

La autoridad tiene la facultad de ejecutar sus resoluciones sin necesidad de acudir ante un órgano jurisdiccional, a esto se le conoce como ejecutividad del acto administrativo.

La ejecutividad consiste en: "que el acto administrativo perfecto, produce todos sus efectos jurídicos y, por tanto, debe ser cumplido aún en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior".⁸

El concepto anteriormente dado, aclara que puede llevarse a efecto o hacerse efectivo por sí mismo; no requiere que intervenga o interceda un órgano jurisdiccional.

Si la presunción de legitimidad de un acto administrativo, admite prueba en contrario, entonces, el acto administrativo es susceptible de anulación cuando no cumple con los requisitos establecidos en la ley.

Ahora bien, en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, define y da los requisitos para que se dé la nulidad del acto, así como también las características de la misma y lo dispone de la siguiente manera:

"ART. 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones la

⁸ OLIVERA TORO, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 5ª edición, Porrúa, México, 1988, p. 176.

X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado”.

Dichos elementos o requisitos que plantea en el primer párrafo del anterior artículo se refiere a:

***Artículo 3.-**

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. {DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996}

- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- [...]

Es lógico suponer porqué se da la nulidad del acto; cuando carece de ciertos elementos, es decir, que un acto no puede producir algún efecto si los derechos que esta destinado a engendrar no tiene objeto sobre el cual recaiga, así también, no se puede pensar que un acto pueda materializarse cuando la autoridad que lo emite carece de competencia para hacerlo, dado que cuando la autoridad carece de competencia para emitir un acto, se traduce en la falta de voluntad creadora del mismo.

En resumen, se dice que existe nulidad cuando el acto es emitido por la autoridad con dolo, en base a errores de hecho o de derecho, con violencia o lesión. El acto existe jurídicamente, pero en forma irregular por alguno de esos motivos; entonces carecerá de validez, y los efectos que produjo, se declararán nulos.

La Impugnabilidad del acto administrativo se llevará a cabo en la sede administrativa correspondiente, a través de los recursos administrativos, para aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevé tales medios de defensa. Cuando no se establezca este recurso el gobernado puede elegir la vía jurisdiccional, ya sea por medio de los tribunales administrativos, promoviendo el juicio de nulidad o contencioso administrativo o, en su caso, ante los tribunales judiciales, por la vía del amparo administrativo.

La extinción del acto administrativo, se da por dos vertientes que se clasifican en medios normales y medios anormales.

- a. Medios Normales: estos son el cumplimiento de la obligación y la ejecución forzosa; y
- b. Medios Anormales: son la revocación, la prescripción, caducidad, término, la renuncia de derechos, la falta de algún elemento o requisito del acto, la resolución recaída a un

recurso administrativo, la sentencia de un tribunal administrativo y el fallo favorable al particular en el juicio de amparo.

Revocación.-

En esta forma de extinción, es dejar sin efectos un acto válido, debe ser dictada por una autoridad administrativa competente, en ejercicio de sus facultades, ha de estar prevista en la ley, obedece a una causa de conveniencia al interés general; constituye un nuevo acto administrativo.

Rescisión.-

Medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por el incumplimiento de una de las partes, o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas; la parte que decide la rescisión no incurre en responsabilidad alguna; esta es muy difícil que se presente en el acto administrativo, debido a su naturaleza unilateral.

Prescripción.-

Este es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el simple transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley, según el artículo 146 del Código Fiscal Federal, el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

Caducidad.-

Es la pérdida de un derecho por la falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio.

En este orden de ideas, la figura de la caducidad, opera tanto para el particular como para la Autoridad, el Código Fiscal de la Federación, maneja el término de cinco años para ambas partes.

Los anteriores conceptos se precisan de mejor manera en la siguiente jurisprudencia, que previene lo siguiente:

***PRESCRIPCIÓN, Y CADUCIDAD. CORREN PARALELAS.**

La prescripción de las obligaciones y de los créditos a favor del fisco federal y la facultad de éste para

determinar la existencia de obligaciones y fijarlas en cantidad líquida, son instituciones diversas pero no incompatibles, por lo que a partir del momento en que el crédito nace por la situación del causante frente al fisco, surge simultáneamente el derecho de éste a formular liquidaciones y la obligación del causante de pagar ese crédito, y corren paralelos los términos de la caducidad de ese derecho y la prescripción de esa obligación, aunque el término de tal prescripción es susceptible de ser interrumpido y de hecho lo es cuando se notifica al causante la liquidación del crédito fiscal; así, si el actor en un juicio fiscal debió pagar el impuesto que le correspondió por el ejercicio de su actividad por percibir ingresos por la prestación de su trabajo personal y en el ejercicio libre de su profesión, en cierto mes de cierto año, conforme a lo expresado en el artículo 87 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir del mes siguiente se iniciaron simultáneamente los términos de la prescripción y de la caducidad de que se habla, por lo que si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General del Impuesto sobre la Renta, revisó la declaración del causante de que se habla y determinó el crédito a cargo del causante antes de transcurrido el plazo de la prescripción, pero se lo notificó por el conducto debido después de transcurrido el término para la prescripción es indiscutible que a esta fecha se había consumado a su favor la prescripción del crédito que se le fijó y que fue el resultado del ejercicio de la actividad del fisco para determinar en cantidad líquida el impuesto omitido por ese causante, si no se alegó ni demostró que ese término se hubiere interrumpido legalmente.”

Asimismo, para que la autoridad fiscal determine las contribuciones o aprovechamientos omitidos o sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se aplica el mismo plazo.

1.3.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El silencio administrativo en la jurisprudencia francesa se acogió en nuestro país en la antigua Ley de Justicia Fiscal de 1936 y se conserva en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 37.

La autoridad administrativa no da siempre una respuesta categórica a las instancias de los particulares, sin que puedan los interesados determinar cual es el alcance de su situación.

Cuando la voluntad de la Administración no se expresa en ninguna forma, se presume su existencia, en este caso nos encontramos frente al silencio de la Administración.

Tal circunstancia consiste en: "...la abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y no tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una aptitud afirmativa, ni una negativa..."⁹

La manifestación de la voluntad de la administración se realiza a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos. Sin embargo, puede darse el caso de que la Administración no emita el acto, lo que, en principio, provocaría un estancamiento de los efectos jurídicos, situación que no debe darse en las relaciones jurídicas, ya que éstas no pueden quedar paralizadas. Esto ha dado lugar a la necesidad de determinar en qué sentido debe interpretarse el silencio de la administración, ya que los gobernados no pueden esperar indefinidamente el pronunciamiento de la autoridad administrativa respecto de sus pretensiones, lo cual ha llevado al Derecho y a la legislación, ha interpretar el silencio administrativo cuando, existiendo la obligación de resolver la petición o consulta de un particular dentro de un determinado plazo, la autoridad no responde.

Encontramos, por lo tanto, dos elementos que permiten interpretar el silencio de la Administración:

1. Que la Administración tenga la obligación de pronunciarse;

⁹ FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ob. Cit. p.272.

2. Que transcurra el plazo determinado, sin que la autoridad emita su resolución.

El silencio administrativo puede ser de dos tipos: negativo, denominado negativa ficta; y positivo llamado afirmativa ficta.

Asimismo, el ejercicio de la función pública, constituye una obligación jurídica para los órganos del Estado, y se dice que, el silencio administrativo es importante por sus consecuencias puesto que constituye la falta de cumplimiento de una obligación jurídica que de existir frente al derecho de un particular, lo cual requiere una solución satisfactoria.

La situación en la cual se encuentra un particular que ha formulado una solicitud para que se dicte en su favor un acto administrativo, o que ha interpuesto algún recurso administrativo contra un acto que lo afecta, quedaría al arbitrio de las autoridades, si éstas se abstuvieran de resolver las instancias que les fueron dirigidas, puesto que el particular no puede recurrir administrativa o judicialmente mientras que no haya un acto que niegue expresamente lo solicitado, prolongando la abstención, se nulificarían los derechos que las leyes le confieren.

Para evitar lo anterior, la doctrina se ha inclinado a la solución, que si en el término señalado en la ley, la administración permanece en silencio debe, a falta de disposición expresa, presumirse que hay una resolución negativa a lo pedido o solicitado y se ha considerado que ésta es la única solución razonable, de tal manera que no existiendo el acto positivo, solo resta interpretar el silencio como una negativa, e impugnarlo en el juicio de nulidad, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado se puede simplificar el silencio administrativo de la siguiente forma.

- a) Surgió ante la negativa de la Administración Pública de dar respuesta a la petición del particular.
- b) Mediante el silencio administrativo se crea una ficción legal aplicable a un hecho, al cual la ley le concede consecuencias jurídicas.
- c) La pasividad administrativa no es un acto negativo, sino una actitud negativa de la autoridad.

d) Nuestro sistema legal limita a contadas excepciones; deja al remedio del amparo para presionar a la autoridad a contestar la petición o solicitud del interesado, lo cual es poco satisfactorio.

El derecho administrativo reconoce que hay numerosos casos en que la autoridad administrativa no está obligada a informar a los particulares de sus actos, por que así puede exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos. Cuando un asunto se convierte en interés nacional, los informes son de la misma naturaleza, pero puede el poder público no hacer referencia a aquellos asuntos que por su naturaleza delicada constituyan un perjuicio para el país.

1.3.1.- NEGATIVA FICTA

Esta figura se considera cuando al transcurrir el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida a cerca de cuestiones reales o concretas, sin que la autoridad emita resolución, debe presumirse que ha resuelto en forma adversa a los intereses del compareciente, es decir, que le ha sido negado lo solicitado.

En nuestro sistema jurídico el Código Fiscal de la Federación en su artículo 37 previene:

“...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...”

Esta figura no se queda en las peticiones hechas a las autoridades fiscales, como lo previene al artículo transcrito con anterioridad, sino que también es aplicable en peticiones hechas a autoridades administrativas.

Lo anterior, para no dejar en estado de indefensión al particular, ya que si se estuviera al tiempo en que la autoridad resolviera la petición del compareciente, y nunca dictará resolución, existiría una incertidumbre con respecto a lo solicitado, y no habría medio de defensa para el solicitante, por eso la necesidad de legislar sobre el silencio de la administración.

Aunque la figura de la negativa ficta tiene por efecto considerar que la autoridad resolvió negativamente el fondo del asunto, ello no puede dar base para determinar que estamos ante un acto ejecutorio, toda vez que para que ella quede constituida resulta necesario que el particular demande su nulidad y se emita sentencia que declare su validez, puesto que mientras el gobernado no la impugne, la autoridad está en posibilidad de emitir resolución expresa.

La negativa ficta viene a ser la forma de fijación de una respuesta ante una situación jurídica indeterminada.

El interés de una sociedad exige que los actos administrativos no queden en la incertidumbre y los conceda o los niegue, principalmente cuando se originen perjuicios a los particulares.

Es necesario que la abstención de la autoridad administrativa tenga un determinado efecto jurídico, que elimine los obstáculos de la inactividad administrativa. No puede darse una respuesta positiva por que ello se afectaría intereses nacionales, ante la ineptitud, apatía o mala fe de un funcionario.

La mejor solución es aquella en la que se estima que si pasado el término determinado, no se obtiene una respuesta de la administración debe presumirse que hay una resolución negativa.

1.3.2.- AFIRMATIVA FICTA

Otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema jurídico, es la de considerar que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que resuelve de manera afirmativa, es decir, a favor del particular que presenta una solicitud o petición ante la autoridad, previa constancia de que la misma se ha configurado, así pues, que ha transcurrido el plazo que tiene la autoridad para resolver una petición presentada por algún particular.

En este orden de ideas, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que no se podrá impugnar la negativa ficta de la autoridad, de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando se

afecte el derecho de un tercero reconocido en un registro o anotación ante la autoridad administrativa.

Asimismo, por citar un ejemplo, nos encontramos en la necesidad de citar el artículo 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, numeral que establece:

***ARTICULO 87.-** En caso de que los contratos de adhesión requieran de registro previo ante la Procuraduría, los proveedores deberán presentarlos ante la misma antes de su utilización y ésta se limitará a verificar que los modelos se ajusten a lo que disponga la norma correspondiente y a las disposiciones de esta ley, y emitirá su resolución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de registro. Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido la resolución correspondiente, los modelos se entenderán aprobados y será obligación de la Procuraduría registrarlos, quedando en su caso como prueba de inscripción la solicitud de registro. Para la modificación de las obligaciones o condiciones de los contratos que requieran de registro previo será indispensable solicitar la modificación del registro ante la Procuraduría, la cual se tramitará en los términos antes señalados.*

El plazo otorgado a la Procuraduría Federal del consumidor para que apruebe y registre los contratos de adhesión, es de treinta días para que emita sus resoluciones que los proveedores le someten para tal efecto.

De la misma forma, en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dispone en el procedimiento de acceso a la información que:

***Artículo 33.-** La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información, en el plazo señalado en el artículo 44 de la ley, se entenderá resuelta en sentido positivo.

Artículo 34.- En caso de afirmativa ficta, el beneficiado con la misma, podrá solicitar por escrito presentado ante el Comité de Información, que se le expida la constancia respectiva, la cual en caso de que proceda,

le deberá de ser entregada en un plazo no mayor de quince días posteriores a su solicitud.

Para los efectos del párrafo anterior, el Comité de Información deberá de requerir un informe a la Unidad de Enlace, respecto a la afirmativa ficta que se le imputa, mismo que deberá de rendirse en un término no mayor de tres días, en el que además, deberá de desvirtuar dicha afirmativa; o bien, señalar el impedimento legal, físico o material que tuvo para proporcionarla, caso en que deberá de justificar el mismo.

(...)*

Estas leyes responden a los lineamientos que han dado a la Administración Pública Federal para que fijen "...en los asuntos que lo permitan, plazo límites para su resolución, estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en los casos de que no se de resolución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo."

Ahora bien, la resolución afirmativa ficta, se encuentra establecida en la Ley de Aguas Nacionales, en la cual dispone que la Comisión Nacional de Aguas cuenta con un plazo para contestar las solicitudes de permiso de descarga de aguas residuales en forma permanente, intermitente o fortuita, en cuerpos receptores que sean aguas nacionales o demás bienes nacionales;

*ARTICULO 89.-

(...)

"La Comisión" deberá contestar la solicitud de permiso de descarga presentada en los términos del reglamento, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a su admisión. En caso de que no se conteste dentro de dicho lapso, estando integrado debidamente el expediente el solicitante podrá efectuar las descargas en los términos solicitados, lo cual no será obstáculo para que "La Comisión" expida el permiso de descarga al que se deberá sujetar el permisionario cuando considere que se deben de fijar condiciones particulares de descarga y requisitos distintos a los contenidos en la solicitud."

Así las cosas, ya que se da un sentido afirmativo a la petición hecha por el particular, dado que si no se da respuesta, la autoridad esta obligada en expedir la constancia de que se ha configurado la resolución positiva.

A veces el silencio de la autoridad o abstención de resolución se considera por la ley con un efecto positivo, es decir, se presume que existe una resolución afirmativa que le da la razón al solicitante o peticionario.

En nuestra legislación vigente, es raro el caso.

1.3.3.- DERECHO DE PETICIÓN.

En nuestro sistema jurídico mexicano, existen algunas materias en que la ley no regula el silencio administrativo en ninguno de sus dos tipos, sin embargo ante la falta de respuesta el gobernado cuenta con el Juicio de Amparo para reclamar la violación a su derecho de petición.

Garantía individual, el derecho de petición, regulado en el artículo 8º Constitucional, el cual previene:

"...funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República..."

Por lo anterior, se desprende que el derecho de petición enumera tres requisitos indispensables para su surgimiento, los cuales son:

- a) Hacerlo de forma escrita. Este requisito tiende a fijar con precisión los términos de la petición, de modo que pueda establecerse posteriormente, si cumple con los requisitos ulteriores, es decir, en forma pacífica y el respeto correspondiente con el que deberá formularle la petición, además de que permita verificar en su caso, la congruencia de la respuesta.
- b) En forma pacífica. Es decir, que en ella no se contenga ninguna amenaza vinculada a la producción o no, de respuesta, o al sentido de la misma.

- c) De manera respetuosa. Se refiere a no causar algún daño o insulto por parte del peticionario, esto es, no debe incluir injurias o malos tratamientos a la autoridad a la que se dirige.

Por lo que hace a los efectos jurídicos de la violación de estas disposiciones Constitucionales, es de entenderse que la autoridad no estará obligada a responder peticiones que no cumplan con los requisitos señalados con antelación, es decir, si una petición se formula en términos irrespetuosos o amenazantes, producirá en primer lugar, la falta de obligación de la autoridad a dar respuesta; y en segundo lugar, la posibilidad de la configuración de los delitos de amenazas o injurias.

En consecuencia, el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado a una autoridad, para que realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de las atribuciones que tiene conferida.

El derecho de petición supone una obligación positiva por parte de las autoridades estatales, que es la de contestar por escrito y en breve término al autor de la petición.

Los sujetos del derecho de petición se clasifican en: a) sujetos activos y b) sujetos pasivos. Los primeros son los titulares del derecho de petición, es decir, todos los individuos que se encuentran en este País, como lo previene el artículo 1º de la Constitución Política, sin embargo, este principio, encuentra una restricción en el artículo 8º Constitucional, relativo a la materia política, ya que solo los ciudadanos de la república pueden hacer valer este derecho.

Por materia política debe entenderse todo lo relacionado con la elección de gobernantes, mediante el sufragio o con la formación o funcionamiento de los partidos políticos.

El derecho de petición en esta materia solo se concede a los ciudadanos de la República, quedando excluidos del mismo, los extranjeros, o aquellos que por alguna razón hubieran perdido la nacionalidad mexicana.

A contrario sensu, debe entenderse que el derecho de petición en cualquier otra materia puede ser ejercido por todo individuo que se encuentre en la República Mexicana.

En consecuencia, si no se trata de una petición política, toda autoridad esta obligada a emitir respuesta, independientemente de la condición del peticionario, si

la respuesta no se produce, se estará en la presencia de una violación a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y susceptible a ser impugnada en Amparo.

Los sujetos pasivos del derecho de petición son todos los funcionarios y empleados; dentro de esta connotación se encuentran las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales.

En materia ejecutiva, entabla el fundamento de todo inicio de tramitación ante la Administración Pública, ya que comprende cualquier clase de solicitud de permisos, licencias y amortizaciones.

Por último, el segundo párrafo del artículo 8º Constitucional, señala de manera expresa, la garantía jurídica a la que se llama derecho de respuesta, que se indica en los siguientes términos:

"...A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en `breve término` al peticionario."

La riqueza del derecho de petición se manifiesta al dar origen a la relación institucional de gobernados y gobernantes, y crear las fórmulas para garantizar a los primeros la respuesta eficiente y expedita de parte de las autoridades la formulación de sus peticiones.

El efecto jurídico negativo de este artículo radica que es muy limitado, dado que se reduce a un acuerdo escrito de la autoridad, para dar conocimiento al interesado.

El derecho de petición inicia la posibilidad ya determinada por la Corte, al poder solicitar el amparo contra lo que podríamos considerar una falta de acto de autoridad. Quizá es el único caso en el que el acto de autoridad recurrible en amparo es la omisión de respuesta de dicho acto. Es posible, por lo tanto, solicitar la protección de la justicia federal en contra de la falta de respuesta a una petición elaborada por un gobernado. Estamos entonces en presencia de un acto de autoridad consistente en una omisión: el no dar respuesta a la petición formulada en los términos establecidos constitucionalmente.

***No. Registro: 201,758
Tesis aislada
Materia(s): Común**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Agosto de 1996

Tesis: X. 1o. 18 K

Página: 707

PETICIÓN. DERECHO DE SU PROTECCIÓN DIRECTA POR LA CONSTITUCIÓN EXCLUYE LA NECESIDAD DE AGOTAR RECURSO ORDINARIO ALGUNO, ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. No es procedente sobreseer en el juicio de garantías, con fundamento en la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, si la litis a que se contrae el amparo lo es la especial tutela constitucional del derecho de petición, que no se norma por ningún procedimiento o ley ordinaria que obligue al peticionario de amparo a agotar algún recurso o medio ordinario de defensa antes de acudir al juicio de garantías, para suponer que no se cumplió con el principio de definitividad que debe observarse en el amparo; puesto que el derecho de petición se protege de manera directa por el artículo 8vo. constitucional, que obliga a las autoridades a dar contestación de manera invariable y por escrito, en breve término, a toda solicitud que se le formule en forma pacífica, respetuosa y también por escrito, de lo que se sigue que tal contestación debe producirse sin mayores presupuestos o exigencias legales que los de que exista, por una parte, una petición producida de manera respetuosa y pacífica, y que ésta se formule por escrito (requisito de mera forma) para que la autoridad quede obligada, desde luego, a la citada contestación y en los términos señalados por el artículo constitucional en comento; de tal forma que la Protección Constitucional al precitado derecho se da de manera directa e inmediata; cuanto más si en el caso la quejosa en su demanda de garantías no invocó, junto a la violación anotada, también violaciones a leyes o procedimientos secundarios, para suponer válidamente que la primera (violación constitucional) sólo se dio de manera indirecta o refleja, y por tanto, que no se colmó el principio de definitividad de que se trata.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 24/96. Comité Particular Ejecutivo Agrario de dotación del Ejido del Poblado denominado "Las Barillas II". 22 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretaria: María Dolores Olarte Ruvalcaba."

En este orden de ideas, el juicio de amparo interpuesto por los particulares, en contra de la omisión de la autoridad a la cual se le formulo la petición o se le hizo la solicitud, con fundamento en el artículo 8º Constitucional, es procedente, en cualquier tiempo, dado que el derecho de petición es una garantía individual, inherente al ciudadano, establecida expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ende, no es necesario agotar el principio de definitividad.

CAPÍTULO II

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para conocer la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deben de señalar los antecedentes más notorios, dado que antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937, no existía la jurisdicción administrativa fiscal en nuestro país, y nace en el República Mexicana el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano colegiado que tiene más de medio siglo de labor.

Las principales características del Tribunal se precisan en la exposición de motivos de esta Ley, en la cual se cuidó de no cometer los mismos errores del pasado y por lo tanto se tachara de inconstitucional, como ocurrió en la Ley Lares.

Dado que los Tribunales del Poder Judicial no eran lo indicados para conocer sobre las controversias entre los particulares y la administración pública; tal como lo expresa Emilio Margain Manatou, en su obra "De lo Contencioso Administrativo", el cual manifiesta: "...era un juicio largo y deficiente; no habla comunicación entre los agentes del ministerio público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecerla por falta de promoción..."¹⁰

Lo que se hizo la Ley de Justicia Fiscal de 1937 fue la de fundamentar constitucionalmente la existencia de este Tribunal, lo cual, garantizaba a los particulares a ser oídos y vencidos en juicio, pero en ningún precepto se manifestaba expresamente que debería de tramitar un juicio ante un tribunal judicial, con lo que se muestra la legalidad de los procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

¹⁰ MARGAIN MANATOU, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE LEGITIMIDAD. 7ª edición, Porrúa, México, 1998. p. 65.

El Tribunal Fiscal es esencialmente de origen francés, pero se tenía que respetar el sistema jurídico mexicano, por lo que el sistema francés de jurisdicción administrativa no fue duplicado a la letra, sino que solo se ajustó a la organización constitucional de nuestro sistema, la forma más adecuada, fue el juicio de amparo.

Los razonamientos que hicieron la necesaria creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentran insertos en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, "la cual perseguía el propósito de que mediante el funcionamiento de un órgano de este tipo, se desenvuelva la justicia administrativa al (sic) través del perfeccionamiento de los preceptos legales mediante la jurisprudencia que no es otra cosa que la creación del derecho"¹¹.

El principio que permitió integrar en nuestro sistema jurídico la justicia administrativa, a través del juicio de amparo, se dio en el año de 1929, año en que la Suprema Corte estableció la jurisprudencia en que todos los amparos en materia agraria primero, y luego en todas las materias, debía sobreseerse, es decir, no entrar al fondo del asunto cuando el particular tenía a su disposición otro recurso para impugnar las decisiones administrativas, lo que actualmente se conoce como principio de definitividad.

Aún surgía el problema de la violación al principio de la división de poderes; dicha controversia se solucionaba al darle plena autonomía al Tribunal, es decir, sería parte del Poder Ejecutivo, pero no dependería de él, ni estaría subordinado al mismo, de tal manera que el único revisor de las resoluciones emitidas por el Tribunal serían los Tribunales Federales del Poder Judicial, a través del Juicio de Amparo.

La autonomía del tribunal culmina con el otorgamiento de garantías para los magistrados que lo integran, de tal forma que se evite que sean coaccionados por las entidades del Poder Ejecutivo.

La Ley de Justicia Fiscal, le otorgó al Tribunal la naturaleza jurídica de ser un órgano de anulación, es decir, las sentencias que se dictan en el juicio recaen en el acto controvertido; el tribunal solo tiene la función de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos, procedimientos, aunque hay la posibilidad que en algunos casos puede llevar implícita la posibilidad de una condena, como por ejemplo la negativa de devolución. Sin embargo el Tribunal no tiene competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución que los fallos que él

¹¹ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ª edición. Editorial Banca y Comercio, México, 1972, p. 285.

emite; por lo que la sentencia del Tribunal, se tenía que homologar ante los Tribunales Federales del Poder Judicial, mediante el amparo.

Un avance trascendental que presenta el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Fiscal de la Federación es que no era necesario otorgar garantía del interés fiscal para tramitar el mismo, sino que únicamente para que se suspendieran los procedimientos coactivos, como lo era el embargo.

La Ley de Justicia Fiscal estuvo vigente hasta la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1938.

En este Código se suscitó uno de los mayores avances en el derecho fiscal, dado que aquí, se definió por primera vez, lo relativo a impuestos, derechos, aprovechamientos; pero quizá el avance más importante que tuvo, fue el legislar la fase oficiosa y la contenciosa de la actuación de la administración pública.

Por lo que respecta al Tribunal, se remarcó el principio de definitividad que deberían contener los actos de autoridad combatidos ante el Tribunal.

La competencia del tribunal se fue ampliando, dada la necesidad de defensa de los particulares ante la administración, entre la competencia material se encontraba:

- a) Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 1941, la cual facultaba al Ejecutivo para depurar y reconocer, a través del Tribunal Fiscal, aquella obligación que aún no prescribían a cargo del Gobierno Federal.
- b) La Ley de Instituciones de Fianzas de 1943, que facultaba a las instituciones de fianzas para impugnar la nulidad cuando fueran requeridas del pago respecto de una fianza otorgada a favor de la Federación, Estados o del Distrito Federal, este medio de defensa fue suprimido por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, promulgada en 1951; fue en el año de 1954 con la creación del artículo 95 bis que de nuevo surgió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los requerimientos de pago formulados a las instituciones de fianzas respecto de las pólizas otorgadas a la Federación, Estados o del Distrito Federal.

- c) La Ley del Seguro Social, en su artículo 235, se reformó el 24 de noviembre de 1944, donde se le da el carácter de fiscal a las determinaciones, liquidaciones y percepciones de aportaciones a cargo de los patrones, en virtud del cual, se le daba competencia al Tribunal Fiscal para conocer sobre la legalidad de dichas resoluciones.
- d) En 1947, fue reformada la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargara de la materia fiscal ejercida por este Departamento, lo que originó que el Tribunal conociera de las controversias entre particulares y el Departamento del Distrito Federal.
- e) En 1962, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 160, fue adicionado con las fracciones VII, IX y X con las cuales el Tribunal adquiría competencia para conocer, en la fracción VII sobre las resoluciones definitivas que redujeran o negaran las pensiones o prestaciones sociales concedidas a favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes; asimismo con la fracción IX conoce sobre las controversias suscitadas sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal; y conforme a la fracción X, conoce de aquellas cuya competencia le fuera otorgada por una ley especial.

Cualquier duda sobre la constitucionalidad de este Tribunal desapareció en el año de 1946 (Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946), al reformarse la fracción I del artículo 104 constitucional. En esta reforma se reconoce la existencia de tribunales administrativos, por cuanto se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, a través de los recursos ordinarios que establecieran las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.¹²

A partir de su nacimiento y hasta el 14 de enero de 1947, el Tribunal Fiscal de la Federación se integró con 15 magistrados y funcionó en pleno y dividido en cinco salas de tres magistrados cada una. Por decreto de 28 de diciembre de 1946, se aumentó a siete el número de salas y a veintiuno el de magistrados.

¹² "A partir de esta reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de ese año, ya pudo hablarse fundadamente de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación". Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit. p. 315.

La desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación fue planteada, por vez primera, en el año de 1966 por Antonio Carrillo Flores, en conferencia que intituló "Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", sustentada con motivo de la celebración del XXX aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal: "Naturalmente que, si este cuerpo, como lo espero, llegara a convertirse en ese Tribunal"¹³, muchas otras cosas serían aconsejables. Desde luego, buscar tal vez su desconcentración de modo que algunas de sus salas funcionasen fuera de la capital de la República..."¹⁴

En 1967, la legislación mexicana experimentó dos modificaciones de suma importancia, dado que en este año, entraron en vigor el Código Fiscal de la Federación de 29 de diciembre de 1966, y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre del mismo año.

Por lo anterior, en la Ley Orgánica quedó incluida la competencia, estructura jurídica y administración interna del Tribunal Fiscal, así como en el aspecto procedimental del juicio contencioso quedó plasmado en el Código Fiscal de la Federación.

La reforma más importante en este Código fue la de señalar por primera vez, las causales de improcedencia y sobreseimiento, así como fijar los requisitos, tanto sustantivos como procedimentales, requeridos para que la nulidad resultara idónea ante el Tribunal Fiscal, lográndose con ello la naturaleza del juicio de nulidad.

Así, el Tribunal deja de ser un órgano de justicia retenida, para convertirse en un órgano de justicia delegada, con plena autonomía, limitado exclusivamente al ámbito fiscal.

La Ley Orgánica de 1967, volvió a ampliarse, por la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ya que la misma, denominaba a las aportaciones de dicho Instituto, el carácter de fiscales. Lo mismo sucedió con el nuevo Instituto Federal de Protección al Consumidor, que de igual forma estableció la posibilidad de que sus resoluciones fueran impugnadas a través del juicio de nulidad.

¹³ Se refería a la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en "un Tribunal Federal de lo Contencioso con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en todas las ramas de la administración Pública," cuestión ésta a la que también se avocó en la misma conferencia.

¹⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercer número extraordinario, p. 30.

Más aún, ya no implícitamente sino de manera expresa, al entrar en vigor, el 28 de octubre de 1968, una nueva reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, se facultó al legislador federal para "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 y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

La Ley Orgánica de 1966 fue sustituida por la del 30 de diciembre de 1977, dado la necesidad de actualización ante la política de la que no podía sustraerse.

La descentralización del tribunal se manifestó con la división de dos organismos diferentes, las Salas Regionales y la Sala Superior.

A la última le fue otorgada la facultad plenaria ejercida con anterioridad por todos los magistrados integrantes de las Salas. Dicha Sala se encontraba integrada por nueve magistrados, que actuaban de forma colegiada, con la necesidad de seis de ellos para que existiera el quórum legal, para llevar a cabo sus sesiones.

Entre las facultades de la Sala Superior se encontraban:

- a) Resolver los recursos de revisión.
- b) Resolver quejas.
- c) Resolver las contradicciones de sentencias.
- d) Fijar la jurisprudencia del Tribunal.
- e) Conocer de las excitativas de justicia en las causas que señala la ley.
- f) Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados.
- g) Resolver los conflictos de competencia que se originen entre las Salas Regionales.
- h) Establecer las reglas para la distribución de los asuntos cuando haya más de una Sala Regional en una circunscripción territorial determinada.

Por otra parte, lo que respecta a las Salas Regionales se dividieron en once regiones a lo largo del territorio nacional, tal división quedo de la siguiente manera:

- I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

- II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México.
- VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.
- IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

Es pertinente hacer notar que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigente hasta el día 31 de julio de 1978, conservó la misma estructura e igual número de salas y magistrados, con la sola circunstancia de que al disponer, en su artículo 8º que las faltas temporales de los magistrados, y las definitivas entre tanto se procediera a la correspondiente designación “las cubrirán los magistrados de otras Salas, por turno, de acuerdo con las reglas que al efecto establezca el Tribunal en Pleno”, liberó con acierto, de tal obligación, al Presidente de este Cuerpo Colegiado,¹⁵ cuyas múltiples funciones de carácter representativo y administrativo, así como las relativas a la revisión de los engroses de los fallos del Pleno, le impedían cumplir con la labor suplementaria que implicaba atender la ponencia de los magistrados ausentes.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1º de agosto de 1978, a la cual hicimos referencia con antelación, al fundamentar la necesidad de desconcentrar la justicia administrativa mediante la creación de salas regionales del Tribunal, expresa: “Sin embargo, la estructura actual de este valioso órgano de control jurisdiccional de los

¹⁵ Conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, su Presidente debía durar en el cargo un año, pudiendo ser reelecto. La misma disposición rigió para el presidente de cada Sala. (Artículo 28, fracción I, de la misma L.fy).

actos de la Administración Federal no puede permanecer inalterable frente al avance en la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el propio Tribunal.

Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano, a fin de complementar con la fase contencioso administrativa el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consigue acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente”.

Congruente con las anteriores consideraciones, es el texto de los artículos 2º, 20, 21 y 22 de la Ley Orgánica en comentario.

Es, pues, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el ordenamiento jurídico en el cual encontramos todos los preceptos atinentes a la integración de este cuerpo colegiado, a los requisitos que deben satisfacer las personas a cuyo favor se haga la designación para ocupar los cargos de magistrado, secretario o actuario, así como sus incompatibilidades.

El sistema adoptado para la selección de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación vino a ser el de nombramiento por el Ejecutivo, con la intervención del Senado de la República.¹⁶

Fue en el año 2001 cuando el Tribunal es reconocido por parte del sistema jurídico mexicano, cuando se le denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho cambio, se debió a que ya la competencia del Tribunal había superado el área fiscal, pasando a ser un tribunal de verdadera justicia administrativa federal.

Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2001, en la que se reformaban diversos artículos de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, de entre las reformas más representativas se encuentran:

¹⁶ Cada seis años el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público, debe proceder al nombramiento de los magistrados que habrán de remplazar a aquellos cuyo mandato haya expirado. El artículo 3º. De la Ley Orgánica en comentario autoriza al Presidente de la República a ratificar el nombramiento anterior, cuando juzgue que el designado para un periodo sexenal deba continuar ejerciendo el cargo.

*Artículo 11.-

(...)

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

(...)

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

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

Una de las reformas más importantes es la señalada en el último párrafo del artículo, donde se manifiesta la posibilidad de impugnar ante el Tribunal la negativa de la autoridad de expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva; esta figura, nunca se había presentado ante el Tribunal, en donde solo se ventilaban asuntos relacionados con la negativa ficta.

Sobre la resolución afirmativa ficta ya se habló en el capítulo pasado.

Por otra parte, con las reformas sufridas a los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica, se dio un gran paso a la desconcentración del Tribunal, mismas que se transcriben a continuación:

**Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.*

Artículo 29. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.*

El primero de febrero del 2001, entraron en vigor los anteriores preceptos; y no solo se dividieron algunas de las regiones ya existentes, sino que se crearon nuevas Salas Regionales algunas de las cuales comenzaron a trabajar desde antes de la entrada en vigor de la reforma, como es el caso de la Sala Regional Hidalgo-México.

Cuando entraron en vigor los anteriores preceptos, las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quedaron de la siguiente forma:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, 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. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;

- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. Golfo Norte, 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. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

Así también, se señaló la sede, denominación y el número de Salas Regionales de cada región, la cual es de la siguiente forma:

- I. Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;
- II. Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;
- IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;
- V. Región del Norte-Centro II: 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, Estado de Coahuila;
- VI. Región del Noreste: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;
- VII. Región de Occidente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional del Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;
- VIII. Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;
- IX. Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;
- X. Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;
- XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;

XII. Región de Oriente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;

XIII. Región del Golfo: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;

XIV. Región del Pacífico: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;

XV. Región del Sureste: Una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;

XVI. Región Peninsular: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;

XVII. Región Metropolitana: 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 con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;

XVIII. Región del Golfo Norte: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;

XIX. Región Chiapas-Tabasco: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;

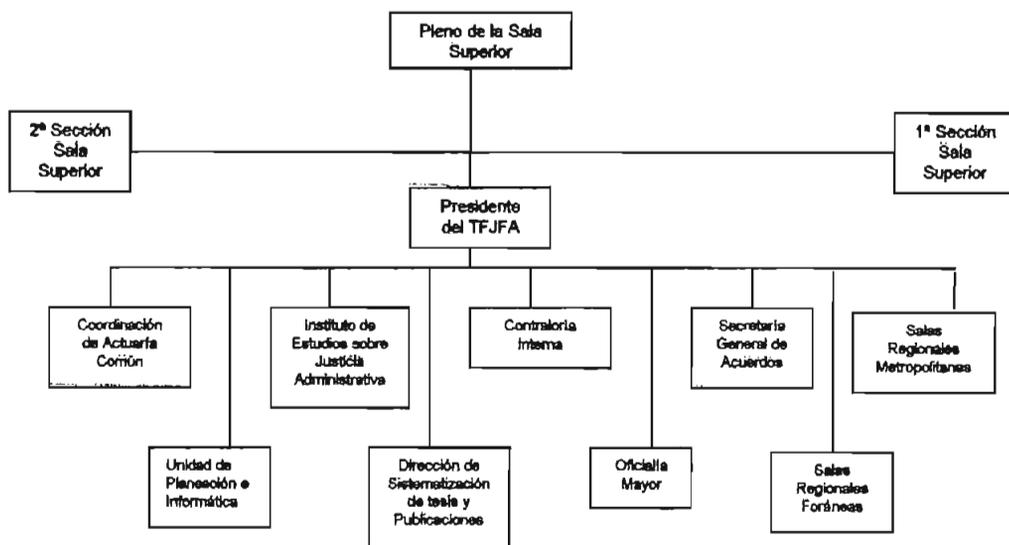
XX. Región del Caribe: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

Una de las reformas que se dieron en ese mismo año, y resulto perjudicial para los particulares, fue la hecha al artículo 31 de la Ley Orgánica citada, que fija la competencia territorial de las Salas Regionales; dicha reforma consiste en que estas conocerán de los asuntos respecto de la sede de la autoridad demandada, y no por el domicilio fiscal del actor, que era como se manejaba antes de la reforma; esto constituyó un gran problema para los particulares puesto que si un particular tiene su domicilio en Guerrero, y la autoridad que emite el acto se encuentra en Veracruz, este se verá forzado en promover ante la Sala que se encuentra en la región de la autoridad.

2.2.- ESTRUCTURA Y FACULTADES DE LA SALA SUPERIOR.

Según la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Para efecto de ilustrar la organización del Tribunal se presenta su estructura orgánica de la siguiente manera:



Del anterior organigrama, se desprende que la Sala Superior es el órgano de mayor jerarquía dentro del Tribunal, integrado por once magistrados, entre los cuales se elige un presidente del mismo, puede actuar en pleno o en dos secciones.

2.2.1.- PLENO.

El Pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar.

Las resoluciones que realice el Pleno se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, los cuales no podrán abstenerse de votar; a menos que se encuentren impedidos legalmente. En caso de existir empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se procederá a cambiar de ponente.

Cuando el Pleno apruebe un precedente o se fije una jurisprudencia, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación.

Las sesiones que realice el Pleno serán públicas a diferencia que cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas.

La competencia del Pleno, se enumera de la siguiente manera:

- I. Designar de entre sus Integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- I-Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

El nombramiento de los magistrados, se realiza por el Presidente de la República, con la ratificación del Senado. Dada la necesaria concurrencia de la voluntad del Senado para la eficacia del nombramiento, nos preguntamos: ¿En qué casos podría el senado negar su ratificación a la designación hecha por el Presidente de la República? A este interrogante hemos de responder que fundamentalmente puede y debe el Senado negar su ratificación cuando el nombrado no reúna los requisitos previstos por el artículo 4º. de la Ley Orgánica, a saber: ser mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de treinta y cinco años, de notoria buena conducta, licenciado en Derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos diez años antes de la fecha de su designación y con siete años de práctica en materia fiscal.

Si faltare uno solo de dichos requisitos de la capacidad subjetiva para asumir la investidura, el Senado, al negar su ratificación debe, solicitar del Ejecutivo que haga una nueva designación.

Los magistrados permanecen seis años en el primer ejercicio de su encargo; después de ese lapso, tanto los de la Sala Superior como los de las Salas Regionales, podrán ser designados nuevamente por un periodo de nueve o de seis años, respectivamente. Finalizando este segundo estadio, si estos últimos fueren nombrados nuevamente, gozarán de inamovilidad (artículo 3º. ya citado). Además, los magistrados están protegidos por la expresa prohibición de que se les reduzcan sus emolumentos (artículo 7º. de la Ley Orgánica).

Los requisitos que conforman la capacidad subjetiva necesaria para ocupar la magistratura, se precisan en la siguiente enumeración:

a) Tener la nacionalidad mexicana por nacimiento. Este requisito constituye una exigencia de orden público, por lo que, atendiendo al texto del artículo 32 de nuestra Carta Magna, el artículo 4º. de la Ley Orgánica en comentario, lo establece en forma expresa. Por ser la función jurisdiccional una proyección de la soberanía del Estado, toca a sus ciudadanos velar por su recto ejercicio, ya que en ello va empeñada, la paz y la seguridad colectivas; independientemente de que, como le afirma Carnelutti, "conviene, además, que el juez pertenezca al ambiente nacional, porque la comunidad de intereses, de tradiciones, de aspiraciones, de sentimientos, y de lenguaje con el pueblo para el que ha de juzgar, facilita la realización de su augusta función";

b) Ser mayor de treinta y cinco años es otro de los requisitos para ocupar la magistratura fiscal. El legislador pretende garantizar, de esta manera, la serenidad de juicio que exige la solución imparcial de las contiendas. La plenitud de los sentidos, aunadas a la madurez que da, el paso de los años juveniles son resguardos de valor en la eficiencia y rectitud del juzgador;

c) La notoria buena conducta representa el ineludible antecedente, que a la esperada probidad del magistrado debe suministrar el designado:

d) El título de licenciado en Derecho debidamente registrado en la Secretaría de Educación Pública, proporciona la necesaria presunción de cultura jurídica y certeza del legal ejercicio de la profesión;

e) El transcurso de diez años, contados a partir de la fecha de expedición del título, dado a los conocimientos adquiridos en la Facultad, y presunción de ejercicio de la abogacía;

f) Siete años de práctica en materia fiscal es exigencia mínima para quien va a hacer de la aplicación del derecho tributario mandamientos vinculativos tanto para la administración como para el particular. La capacidad técnica como especialista constituye condición indispensable en el juzgador cuando se van a poner la experiencia y los conocimientos al servicio del justiciable, en tanto que éste busca en el órgano jurisdiccional la restauración del orden jurídico alterado por el actuar de la administración, cuando está, rompiendo la barrera impuesta por los orincipios de legalidad y juridicidad, afecta la esfera jurídica del particular.

II. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

En este sentido, la Sala Superior, puede señalar las sedes de las Salas Regionales, esto es, el lugar físicamente donde se encuentra la Sala, y no debe confundirse con su jurisdicción que es un área determinada del territorio donde una Sala Regional ejerce su competencia, mientras que la sede es el lugar geográficamente específico donde se encuentra la misma.

III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

En este rubro, se encuentra el incidente de incompetencia por razón de territorio, localizado expresamente en el artículo 218 del Código Fiscal Federal, del cual se expondrá lo relativo, al abordar el tema de juicio contencioso administrativo.

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

Esto es, para que se pueda fijar la jurisprudencia del Tribunal, es estrictamente necesario que existan precedentes o tesis, estos serán constituidos por las sentencias pronunciadas por el Pleno de la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete de sus integrantes, o por las emitidas por las Secciones de la misma, cuando sean aprobadas por lo menos por cuatro de los integrantes de la Sección respectiva y sean publicados en la revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

Una de las características de la jurisprudencia del Tribunal es que solo necesita de tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario para fijar la jurisprudencia, en el caso del Pleno.

Tratándose de las Secciones de la Sala Superior se necesitan cinco precedentes; asimismo, las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales.

La suspensión de una jurisprudencia se presenta cuando en una resolución de contradicción de sentencias o en una resolución, se resuelve en sentido contrario al de la jurisprudencia; o bien, cuando una de las secciones al emitir una sentencia se aparte de la jurisprudencia sometiéndola al Pleno por conducto del Presidente

del Tribunal y este determine suspender su aplicación, debiéndose publicar dicha suspensión en la Revista del Tribunal.

De suma importancia es la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la cual se publican las resoluciones del pleno que constituyen precedentes y jurisprudencia, así como criterios aislados de las salas regionales.

Esta revista constituye fuente de conocimientos y de orientación para los abogados que patrocinan negocios en el tribunal, pues a través de ella se dan a conocer las tesis jurisprudenciales y los precedentes establecidos en la interpretación, de la legislación tributaria, y de la administrativa comprendida dentro de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, amén de la publicación de conferencias y estudios monográficos que constituyen valiosas aportaciones doctrinarias de juristas nacionales y extranjeros*

Esta suspensión deja de existir, cuando se reitera el criterio de tres precedentes del pleno o Cinco de la Sección con excepción que el origen de ésta sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial de la Federación y este la cambie.

Las Salas Regionales están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que esta contravenga la emitida por el Poder Judicial.

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

Esta fracción, se refiere a la facultad de atracción que tiene la Sala Superior, respecto de ciertos asuntos que por su cuantía o trascendencia no puede conocer las Salas Regionales.

Los juicios que resuelve la Sala Superior, establecidos en el artículo 239-A del Código Tributario son:

- a. 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 impugnada.

Este será resuelto por una de las Secciones de la Sala Superior.

- b. Que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

Aquí será el Pleno quien resuelva el juicio.

Lo anterior se establece en la fracción V, del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal. Cuando se crea una ley es necesario fijar los criterios para su aplicación, lo que traerla como consecuencia la creación de jurisprudencia.

La facultad de atracción solo podrá ser solicitada por la Sala Superior o por la Sala Regional donde este radicado el juicio, el acuerdo donde la Sala Superior ejerce la facultad de atracción es notificado al Magistrado Instructor, quien a su vez lo notifica a las partes para el efecto que señalen domicilio para oír y recibir notificaciones en el Distrito Federal, dicho acuerdo debe ser notificado antes del cierre de instrucción.

Una vez cerrada la instrucción en el juicio, la Sala Regional remitirá el expediente a la Sala Superior para que emita su sentencia, y una vez resuelto el juicio, será devuelto a su lugar de origen.

VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

En este rubro, el Pleno determinará el cambio de ponencia, de Sala, o bien de Sección en los casos de recusación y excitativa de justicia, así como aplicar las sanciones correspondientes.

VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.

Aquí se trata de una garantía para las partes en la impartición de justicia, dado que esta debe ser pronta y expedita, y se debe tramitar ante el Presidente del Tribunal, cuando el magistrado instructor no elabora el proyecto respectivo dentro

del plazo señalado en el Código Fiscal de la Federación. Con esta el Presidente del Tribunal, solicitará un informe al Magistrado responsable, quien lo deberá rendir en el plazo de cinco días, así se dará cuenta al Pleno, y en el caso de que se encuentre fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días, para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo, no cumpliere con dicha obligación, será sustituido en términos de la Ley Orgánica del mismo Tribunal.

Si la excitativa se promueve por no haberse dictado sentencia a pesar de existir el proyecto del Magistrado Instructor, el informe se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, mismo que se deberá rendir en el plazo de tres días, y en caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, se concederá el plazo de diez días para que se dicte la sentencia respectiva; en ambos casos los Magistrados responsables serán sustituidos, en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cambiando de Ponencia, de Sala, o de Sección respectivamente. En el caso de que un Magistrado hubiese sido sustituido en dos ocasiones, el Presidente del Tribunal, podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

La recusación se configura cuando el magistrado, por algún motivo no puede resolver un asunto con plena autonomía e imparcialidad, estos impedimentos se encuentran previstos en el artículo 204 del Código Tributario, y debe ser promovido en la Sala o Sección en que se halle adscrito el Magistrado, el presidente de la Sala o Sección deberá de remitir el escrito de recusación así como un informe en el plazo de cinco días, a falta del último, se presumirá que es cierto el impedimento; si el pleno considera fundada la recusación el magistrado de la Sala Regional será sustituido en términos de la Ley Orgánica; se tratase de un Magistrado de la Sala Superior, el mismo deberá abstenerse para conocer del asunto.

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

Al existir la autonomía del Tribunal, quien se encargará de este aspecto, es su propia contraloría, misma que depende del Pleno.

IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.

Cuando se obtiene el nombramiento de Magistrado de Sala Regional, es el Pleno de la Sala quien decide la sala a la que será adscrito dicho Magistrado, dependiendo de las necesidades de las Salas Regionales.

X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

Al encontrarse en la cima jerárquicamente hablando del Tribunal Fiscal, es su responsabilidad fijar las disposiciones internas para su buen funcionamiento, como lo es el fijar el calendario de actividades y los días hábiles dentro del mismo.

XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

En esta fracción le otorga facultades al Pleno a realizar visitas a las Salas Regionales, para cerciorarse del buen funcionamiento de las mismas, tales visitas son realizadas por los Magistrados de la Sala Superior, dos veces al año, en las mismas se revisan todas las áreas de la Sala, en la cual el Magistrado visitador hace una serie de observaciones sobre las actividades, necesidades y visitas a las mismas.

XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

La existencia de estos funcionarios esta prevista en el artículo 8º de la Ley Orgánica del mismo Tribunal, los requisitos para desempeñar dichos cargos requieren de tener la nacionalidad mexicana, sea ésta por nacimiento o por

naturalización; una edad mínima de veinticinco años; el título de licenciado en Derecho, debidamente registrado, como en el caso anterior; una práctica de dos años en materia fiscal; y, como requisito de idoneidad moral que anticipe su probidad, ser de reconocida buena conducta (artículo 9º. de la Ley Orgánica).

XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

Una de las funciones más importantes del Pleno es la de ordenar la depuración de los expedientes después de tres años a la fecha que quedaron concluidos, eso se hace enviando dichos expedientes al Archivo General del Tribunal, que los resguarda hasta que el Pleno decreta su destrucción, mediante un acuerdo.

XIV. Las demás que establezcan las leyes.

Siempre y cuando no contravenga las disposiciones de esta ley.

2.2.2.- SECCIONES

Las Secciones que conforman la Saia Superior se encuentran integradas por cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastando la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. El Presidente del Tribunal no integrará Sección.

El funcionamiento de las Secciones, es similar al del Pleno, dado que las resoluciones que emitan las Secciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan algún impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de Sección.

Asimismo, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el Interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán privadas.

La competencia de las Secciones de la Sala Superior se encuentran expresamente establecidas en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales se enumeran de la siguiente manera:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

El precepto señalado en el párrafo anterior, señala que el recurso administrativo de revocación, el cual procede en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Economía, de manera que las resoluciones que recaigan a este recurso, serán impugnables en el juicio de nulidad, mismo que será resuelto por las Secciones de la Sala Superior del Tribunal.

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.

Lo anterior, dado que México es integrante de diversos tratados internacionales, muchos de los cuales contienen disposiciones arancelarias, que tienen que ver con el pago de contribuciones, dichos tratados pueden ser benéficos para los particulares que realicen importaciones y exportaciones de mercancías, o bien, evitar que un particular tribute doble, es decir, que pague en el país de origen y que pague en el país a donde llega, cuando la autoridad aduanera, viola estos tratados en perjuicio de los particulares, estos pueden interponer juicio de nulidad, que será resuelto por las Secciones de la Sala superior.

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.

La facultad de atracción concedida a las Secciones de la Sala Superior se encuentra previsto en el inciso a, de la fracción I, del artículo 239-A, del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que:

**Artículo 239-A.- El Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.*

I. Revisten características especiales los juicios en que:

a) El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

*(...)**

Así pues, los asuntos de mayor cuantía serán conocidos por las Secciones de la Sala Superior, dado que las cantidades elevadas de dinero, podría ver comprometidos los intereses económicos del Estado.

II. (DEROGADA, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1996)

III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

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

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

VI. Las demás que establezcan las leyes.

Estos aspectos ya fueron estudiados en párrafos anteriores.

Por otra parte, los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior serán designados en la primera sesión que tenga el Pleno en el año, la cual será privada. Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos para el siguiente periodo.

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

Asimismo, compete a los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior el atender la correspondencia, autorizándola con su firma, el convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones, autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de resoluciones, rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sección, reclamados en los juicios de amparo, tramitar incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilan ante la Sección, además de dictar acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección.

Asimismo, no se puede quedar fuera una figura tan importante como lo es el Presidente del Tribunal, el cual será designado en la primera sesión que tenga el Pleno, en el año, durará en su cargo dos años, no pudiendo ser reelecto para el periodo siguiente.

Las atribuciones conferidas al Presidente del Tribunal se encuentran enunciadas en el artículo 26 de la Ley Orgánica del mismo Tribunal, entre las cuales se enumeran las siguientes:

1.- Representar al Tribunal ante otra clase de autoridades.

Al igual que en el Poder Ejecutivo, el representante del Tribunal es el representante del mismo con respecto a los asuntos que afectan a todo el Tribunal, como por ejemplo, solicitar un aumento en el presupuesto asignado al mismo, o bien, informar al Presidente de la República la sustitución de los magistrados a causa de la excitativa de justicia.

2.- Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo; así como aquellos que a su juicio considere necesarios.

El Presidente es el encargado en poner a consideración del Pleno los asuntos que son competencia del mismo, como es el caso del incidente de

incompetencia en razón de territorio planteado por alguna Sala Regional, declinando la competencia por otra, en donde el Pleno es quien decide que Sala es la competente para conocer del asunto en cuestión.

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

En este sentido, dado que él es quien autoriza con su firma los acuerdos en donde la Sala Superior decide atraer un juicio por satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 139-A del citado Código.

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

Es el propio Presidente del Tribunal quien tiene que elaborar ese tipo de proyectos pues solo él puede actuar con total imparcialidad.

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

En este momento, cuando el Tribunal dicta una resolución que es impugnada ante el Tribunal Colegiado por contravenir los intereses de la parte afectada en el fallo emitido alguna Sala Regional.

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

Entre otras más, que se enumeran en el artículo correspondiente.

2.3.- ESTRUCTURA Y FACULTADES DE LAS SALAS REGIONALES.

Por motivo de la descentralización que se dio en la Ley Orgánica de 1977, el Tribunal sufrió una descentralización, tuvo como consecuencia que surgieran las regiones enumeradas en el artículo 28 de la citada ley.

Las Salas, se encuentran integradas por tres magistrados, los cuales, cada uno de ellos tienen asignado tres secretarios de acuerdos y complementan sus funciones con el personal administrativo necesario para su cabal funcionamiento.

Los magistrados integrantes de la Sala Regional, designan a su presidente y funge en este puesto por el término de un año, para que pueda efectuar sesiones será requisito indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

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

La competencia de las Salas Regionales por razón de territorio se determinará respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, conocerá del asunto la que hubiera emitido la resolución impugnada.

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra expresamente establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, las cuales son:

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

En este sentido, el Código Fiscal de la Federación otorga facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del Servicio de Administración Tributaria, de verificar el cumplimiento de las leyes fiscales por los sujetos pasivos de esta relación, al encontrarse en el incumplimiento de tales obligaciones, la autoridad fiscal, determinará en cantidad líquida; ante tal situación, el contribuyente, podrá

interponer demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por otro lado, también son impugnables las resoluciones que emitan las autoridades en las que exijan al particular el cumplimiento de una obligación fiscal.

Los organismos fiscales autónomos como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores, conforme al artículo 2do, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, precepto que previene:

“Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

II. Aportaciones de seguridad social son contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas en la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”

En tal virtud, el cobro del crédito fiscal por concepto de aportaciones y/o amortizaciones, tiene el carácter de fiscal y es una contribución de aportaciones de seguridad social.

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

Este rubro se refiere que ante la solicitud de devolución presentada por los contribuyentes ante las autoridades fiscales conforme al artículo 22 del Código fiscal de la Federación, previniendo que dichas autoridades están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente por los contribuyentes.

El pago de lo indebido ante la autoridad, se da por dos vertientes a saber: a) por un saldo a favor que tenga el contribuyente en un ejercicio fiscal, o bien, b) por el cumplimiento de un acto de autoridad, como puede ser la imposición de un crédito fiscal, en este sentido, el derecho de devolución nace cuando dicho acto queda insubsistente.

Las autoridades fiscales están obligadas a pagar la devolución, actualizada como lo prevé el artículo 17-A del Código Tributario, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor hasta el momento en que la devolución este a disposición del contribuyente. La devolución del pago de lo indebido, prescribe en el plazo de cinco años.

El contribuyente puede impugnar ante el tribunal, aquellas resoluciones de negativa que recaigan a la solicitud del pago de lo indebido, o bien, porque la cantidad devuelta sea incorrecta a juicio del contribuyente.

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

En este rubro se contienen aquellas multas emitidas por autoridades administrativas federales, como la Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, entre otros; son impugnables ante el Tribunal.

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

Dentro de estas tenemos a las resoluciones que no necesariamente imponen un crédito fiscal, pero causan perjuicio al contribuyente, como lo son los actos del procedimiento administrativo de ejecución (requerimiento de pago, mandamientos de ejecución y embargo).

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional

o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal 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.

En esta fracción, se contempla la protección en el campo de la seguridad social, otorgando a los militares el derecho a impugnar las resoluciones emitidas por la Secretaría de la Defensa o de Marina, que afectan el monto de las prestaciones a las que tienen derecho.

Asimismo, la competencia señalada por esta fracción solo versa sobre el monto de las prestaciones o las bases para su fijación, a contrario sensu si un militar es sancionado o degradado y esa resolución repercute en el monto de sus prestaciones, no podrá impugnar dicha resolución ante el Tribunal.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En este rubro, se busca proteger la seguridad social de los Trabajadores, impugnado ante el Tribunal, la incorrecta cuota pensionaria que el particular manifiesta que es la indebida.

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

En este sentido, se refiere a que las resoluciones que dicten sobre cumplimiento e interpretación de tales contratos, celebrados por las autoridades de la Administración Pública, cuando sobrevenga una persona afectada sobre esos contratos.

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.

En esta fracción se incluyen las sanciones de carácter económico impuestas a los servidores públicos, las cuales, en términos del artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, se consideran créditos de carácter fiscal.

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

A efecto de garantizar créditos fiscales, reparación de daños, así como el cumplimiento de cualquier obligación, se constituye una garantía a favor de la Federación, del Distrito Federal, de las Entidades Federativas o de los Municipios, por medio de las instituciones afianzadoras, que garantizan el cumplimiento de la obligación.

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.

El artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos previene que cuando la falta administrativa en la que incurriere un Servidor Público cause daños y perjuicios a los particulares, estos podrán acudir ante la Secretaría de la Función Pública para que ella reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida.

De igual forma, el Estado, podrá cobrar a los servidores públicos responsables la indemnización hecha a los particulares.

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

El citado artículo 94 de la Ley de Comercio exterior, en concreto, dispone contra que resoluciones procederá el recurso administrativo de revocación, entre las que encontramos en materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; en

materia de certificación de origen; sobre las que impongan sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior, entre otras.

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

En este rubro, y respecto del numeral 53 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, el cual dispone las sanciones que se harán acreedores los servidores públicos que se presuman que cometieron alguna falta en la función de sus labores, entre las sanciones disciplinarias se encuentran, la amonestación pública o privada, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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.

En esta fracción, se incluyen todas las resoluciones que pongan fin a un procedimiento administrativo, tratándose de resoluciones de la Administración Pública Centralizada, así como de organismos descentralizados y paraestatales.

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

Según este párrafo se podrán impugnar, la resolución de cualquier recurso administrativo emitido por las autoridades de la Administración Pública Centralizada, o bien, de la Administración Pública Paraestatal, como es el caso de la resolución del recurso de inconformidad tramitado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, la resolución del recurso de revocación emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos o aquellas resoluciones de los recursos que emitan la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras.

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

Como ejemplo de esta fracción se encuentra la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual, en su artículo 25 dispone expresamente que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas podrán impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, dado que hemos hecho referencia a las resoluciones administrativas, cabe hacer mención que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo.

Para no dejar en estado de indefensión al particular, ya que si se estuviera al tiempo en que la autoridad resolviera la petición del compareciente, y nunca dictará resolución, existiría una incertidumbre con respecto a lo solicitado, y no habría medio de defensa para el solicitante, por eso la necesidad de legislar sobre el silencio de la administración.

Por lo anterior, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

CAPITULO III

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1.- PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO.

Los principios rectores del juicio de nulidad según Mario de la Huerta Portillo son:

1.- Principio de la Instancia de parte.-

El juicio de nulidad debe ser promovido por aquella persona que resulte afectada con la resolución que se impugna, así bien, en el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación dispone que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar, en la fecha de la presentación de la demanda, esto es que quien no sea afectado, no tiene por que impugnar la resolución, dado que su esfera jurídica se encuentra de la misma forma antes y después de su emisión.

2 - Principio de agravio personal y directo.-

El juicio debe ser promovido por la persona que resulte afectada con una resolución emitida por alguna autoridad administrativa.

Al respecto, el Código Fiscal Federal establece en las fracciones II y VI la obligación del demandante de señalar en el escrito inicial la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación y agravios que la misma causa al demandante, con la consecuencia que en caso de omitir dichos datos, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

3.- Principio de Definitividad.-

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su primer párrafo establece que dicho tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que el propio precepto enumera, disponiendo en el último párrafo que se consideran como definitivas aquellas resoluciones que no admitan recurso administrativo en contra o cuando la interposición del mismo es optativo.

4.- Principio de Estricto Derecho.-

Consiste en que las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se funden en derecho y resuelvan sobre los puntos controvertidos, atendiendo a la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada. Dicho principio es reconocido expresamente por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el cual previene que: "...las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundará en derecho y resolverá sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios...".

5.- Principio de Relatividad de las Sentencias.-

En este principio, las sentencias del Tribunal, se basarán únicamente al acto impugnado, y a la parte del mismo, que expresamente señale el compareciente como violatoria a su esfera jurídica, en el juicio, reconociendo su validez o declarando su nulidad, pero nunca, podrá pronunciarse contra actos no impugnados de manera expresa por el demandante; este principio esta regulado en párrafo cuarto del artículo 237 del Código Fiscal Federal, en el cual se prevé lo siguiente:

*Artículo 237.-

(...)

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte en la que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrá anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

{...}

Asimismo, en esta tesitura, el principio de supletoriedad, dado que la Ley, no es perfecta y contiene una serie de lagunas, por lo tanto, se apoya de otras leyes así bien, en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación establece que a falta de disposición expresa se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre y cuando las disposiciones de este último, no contravenga lo establecido en el Código Fiscal Federal.

3.2.- PARTES EN EL JUICIO.

Para definir parte, nos remitimos a la Ley Española de Enjuiciamiento Civil, en la cual, se designaba de la misma forma las palabras "parte" y "litigante" para designar a los sujetos de la relación jurídica procesal que dentro del proceso ostentan la representación del interés privado que se encuentra en juego en un litigio¹⁷.

En este sentido, el artículo 198 del Código Fiscal Federal dispone que las partes en el juicio contencioso administrativo son:

- a) El demandante.
- b) Los demandados.
- c) El tercero interesado.
- a) El demandante.

Es aquella persona que ejercita una acción procesal mediante la interposición de una demanda ante un órgano jurisdiccional, o aquél a cuyo nombre se interpone, como requisito indispensable, se debe tener un interés legítimo para comparecer al juicio y de ahí se considera que el actor siempre, en cualquier momento, puede plantear una demanda siempre y cuando su acción no esté prescrita o no haya operado en su perjuicio la caducidad de su derecho.

El actor, es el titular del derecho que ejerce en el proceso, así es el titular del derecho que da lugar al litigio, Eduardo Pallares dispone que: "...pueden ser actores

¹⁷ TREVIÑO GARZA, Adolfo J., TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1997. p. 137.

todas las personas jurídicas aún las que no tengan capacidad procesal, por que en este último caso comparecerán por ellos sus representantes legales...¹⁸; es decir, pueden ser personas físicas o personas morales.

De esta manera, en el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, hace hincapié a que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no procederá la gestión de negocios, y la persona que promueva a nombre de otro, deberá acreditar que su representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de su demanda.

Por otra parte, menciona las maneras en que pueden ser representadas las partes en el juicio de nulidad; en el caso de los particulares, la representación se podrá otorgar mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante el notario o ante los secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

El actor o sus representantes legales podrán autorizar a personas para oír y recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos o interponer recursos, siempre y cuando dichas personas acrediten estar en el legal ejercicio de la profesión de licenciado en derecho como lo previene el artículo 200 de citado Código.

Ahora bien, para plasmar la voluntad del demandante es imprescindible que todo acto que nazca a la vida jurídica, debe constar con la firma autógrafa, para ello, el artículo 199 del multicitado Código manifiesta que toda promoción deberá estar firmada por quien la formule, y a falta de este requisito, se tendrá por no presentada la demanda, en el caso que la persona no sepa o no pueda firmar, imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

¹⁸ PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 61.

b) Los demandados.

Para Manuel Lucero Espinosa, demandado se entiende como: "...la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o prestación determinada...".¹⁹

En el anterior concepto, se plantea como demandado la "persona", pero en el juicio de nulidad, también tiene ese carácter la autoridad administrativa.

El artículo 198 del Código Fiscal, dispone que tienen el carácter de demandados en el juicio de nulidad, la autoridad que dictó la resolución impugnada, el titular de la dependencia a la que pertenezca la autoridad emisora, así también, como el particular que se vea favorecido por una resolución administrativa.

De lo anterior, se desprende que quien emita el acto impugnado, será la autoridad demandada, así también el titular de la dependencia a la que pertenezca dicha autoridad, por ejemplo, si la resolución impugnada la emitió el Gerente de Fiscalización de la Delegación Regional del Distrito Federal del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, también se enviste con el carácter de demandado al Titular de dicho Instituto.

Por lo que respecta a la representación de las autoridades, corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según sea la disposición del ejecutivo en el reglamento o acuerdo respectivo.

De igual forma, los Titulares de las autoridades, podrán nombrar delegados para oír y recibir notificaciones, pero a diferencia del actor, estos no tendrán que acreditar que están en el legal ejercicio de la profesión de licenciado en derecho, toda vez, que carecen de facultades para realizar promociones o interponer recursos

El anterior párrafo se robustece con la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en su tomo X, de diciembre de 1992, página 365, la cual dispone:

***REPRESENTACIÓN ANTE AUTORIDADES FISCALES
ADMINISTRATIVAS. EL AUTORIZADO PARA OÍR**

¹⁹ LUCERO ESPINOSA, Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1992. p. 63.

NOTIFICACIONES CARECE DE FACULTADES PARA RECURRIR. El autorizado para oír notificaciones ante las autoridades administrativas fiscales, carece de facultades para interponer recursos contra las resoluciones dictadas por las citadas autoridades, toda vez que el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, que concede tal atribución, rige en los juicios seguidos, rige en los juicios seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en tanto que en la hipótesis señalada, tiene aplicación la regla específica del artículo 19 del ordenamiento tributario, conforma a la cual la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales se hará mediante escritura pública o carta poder firma ante dos testigos y ratificadas ante las mismas autoridades o ante notario.”

c) El tercero interesado.

Lucero Espinosa, define la intervención de tercero en el juicio de nulidad de la siguiente forma: “.. consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. A este tercero se le llama coadyuvante adhesivo...”²⁰

Por otra parte, deben incluirse como tales a quienes tengan un interés opuesto al del demandante, ya sea porque haya gestionado en su favor el acto que se impugna de nulidad, porque se trate de la contraparte del accionante en el procedimiento administrativo de donde emana el acto impugnado, o simplemente por que sus intereses se pueden ver afectados con las resoluciones del Tribunal. Los nombres y domicilios de los terceros, deben de ser señalados por el demandante.

En el artículo 211 del Código Fiscal de la Federación le da al tercero un plazo de cuarenta y cinco días al tercero para apersonarse en el juicio, lo cual deberá hacer por escrito contemplando los requisitos establecidos en el artículo 208 del citado código, así como la justificación por la cual se interviene en dicho asunto.

Por citar algunos ejemplos de el tercero interesado en el juicio de nulidad, se podría mencionar, respecto del proceso de impugnación en contra del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, para lo cual, el tercero interesado va a ser otro particular cuando se alegue la negativa de una marca y este último, podrá apersonar en el juicio de nulidad, en términos del artículo 198, fracción IV y 211 del Código Fiscal de la Federación.

²⁰ Ob. Cit. Lucero Espinosa, p. 66

3.2.1.- JUICIO DE LESIVIDAD.

Este concepto es adoptado legalmente por el artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, la cual dispone:

**Artículo 2º.*

{...}

XXIII. Procedimiento de Lesividad: Al procedimiento incoado por las autoridades administrativas, ante el Tribunal, solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan a la Administración Pública o el interés público; {...}"

De la misma forma, doctrinalmente, se le llama juicio de lesividad, al que la autoridad promueve al tratar de lesionar los intereses de un particular, al revocar una resolución que es favorable al mismo.

En este orden de ideas, el juicio de lesividad se materializa cuando una resolución emitida por la autoridad administrativa, produce derechos a favor de un particular; en este sentido, la autoridad no tiene la facultad de revocar el acto, ya que dejaría al gobernado en completo estado de indefensión, por lo que la autoridad deberá interponer juicio de nulidad para revocar el acto, como lo establece el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, el cual prevé lo siguiente:

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.

En esencia, son las mismas formalidades que en un juicio de nulidad, pero existen algunas variantes a favor de la autoridad administrativa, por ejemplo, el tiempo para que la autoridad administrativa interponga la demanda, es de cinco años, según lo dispone el penúltimo párrafo del artículo 207, a diferencia que los particulares cuentan con 45 días para impugnar la resolución.

**Artículo 207.-*

{...}

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.
(...)*

La justificación de los cinco años que se le otorga a la autoridad para interponer el juicio, es que en el mismo término, se configura la prescripción de los créditos fiscales.

De igual manera, cambia el criterio para determinar cuál Sala Regional es la competente para conocer del asunto, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que cuando el demandado en el juicio sea un particular, deberá atenderse a su domicilio.

El juicio de lesividad, más que un requisito para las autoridades administrativas, constituye un medio de protección a la garantía consagrada en el artículo 14 Constitucional, el cual previene que nadie podrá ser privado de sus bienes o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.

3.3.- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

La improcedencia en el juicio de nulidad, se presenta cuando el Magistrado Instructor desecha la demanda por considerar que no satisface los requisitos indispensables para su admisión, esto es, para que se inicie el proceso, o bien, sobre resoluciones sobre las que no versa el juicio de nulidad; en el artículo 202, del Código Tributario, se establecen las causas por las que el Magistrado Instructor puede desechar la demanda, las cuales se enumeran de la siguiente manera:

1. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

Cuando una persona sea directamente lesionado por una resolución emitida por la autoridad administrativa, esta debe ser quien promueva personalmente el juicio de nulidad, tratándose de personas morales será promovido por su representante legal, aspecto que ya se tomó en consideración cuando se hablo de las partes del juicio, de manera, que si una resolución no afecta la esfera jurídica del demandante, lo procedente será el desechamiento de la demanda, dado que a ella no le afectó la emisión de la resolución administrativa.

II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

Dentro de esta fracción, se encuentran todas las resoluciones que no se contemplen en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asimismo, se habla de la incompetencia por razón de materia, por ejemplo, que un particular, impugne el descuento del Impuesto sobre la renta que se le hace a su salario, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de esta forma se desecha la demanda por notoriamente improcedente, dado que el órgano jurisdiccional que debe conocer de este asunto es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

III. 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.

Esta fracción hace referencia a la figura jurídica de la cosa juzgada, esta se constituye cuando ya no existe medio de defensa contra la resolución, para José Becerra Bautista, la cosa juzgada es definida como: "...no la sentencia misma, sino el hecho sentenciado, produce efectos para el futuro, consistente en la imposibilidad de un pleito posterior...".²¹

La cosa juzgada en el juicio de nulidad, se presenta cuando una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal se ha declarado firme, y no admite medio de defensa en contra de ella, esta sentencia constituye una presunción iuris et de iure, en otras palabras, que no admite prueba en contrario.

La cosa juzgada puede ser planteada como excepción por la autoridad al momento de contestar la demanda, y tiene d por objeto manifestarle al Magistrado

²¹ BECERRA BAUTISTA, José. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL CIVIL. 3ª edición, Cárdenas editor y Distribuidor, México. 1977. p. 240.

Instructor que el litigio que el actor plantea en su demanda, ya fue resuelto en un juicio anterior, mediante una sentencia definitiva que ya adquirió firmeza, si del análisis de esta excepción se desprende que hay identidad de las partes y del acto impugnado, el Magistrado procederá al sobreseimiento del juicio.

IV. 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 respectivamente o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala este Código.

El consentimiento, se divide en dos casos; el primero, cuando no existe la opción de interponer recurso administrativo y el juicio de nulidad, en este sentido, si el particular no interpone recurso administrativo contra el acto impugnado, antes de agotar el juicio de nulidad, se entenderá que consistió el acto; el segundo se presenta cuando existe la opción antes mencionada, en este caso se configura la extemporaneidad en la presentación de la demanda, pues obvio que si la demanda se presenta después de los cuarenta y cinco días establecidos en la ley, el Magistrado Instructor la desechará por extemporánea.

Asimismo, el pago de un crédito fiscal, no significa que el particular consienta el acto, de tal manera, que no da lugar al sobreseimiento del juicio, puesto que no configura ninguna de las hipótesis enumeradas en los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, de la misma forma, como lo resolvió la Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en el juicio atrayente número 311/934334/93:

***PAGO DE UN CRÉDITO. NO SIGNIFICA CONSENTIMIENTO.-** El hecho de que una persona pague un crédito, que le fue determinado por la autoridad antes de la presentación de la demanda ante este Tribunal, no da lugar a la improcedencia ni al sobreseimiento del juicio, por no configurarse ninguna de las hipótesis enumeradas limitativamente por los artículos 20 y 203 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que para que exista consentimiento por la persona afectada, acorde a lo dispuesto por la fracción IV del primero de los citados preceptos, únicamente puede entenderse consentido el acto, cuando no promueve dicho medio de defensa en el

plazo establecido por el artículo 207 del referido Ordenamiento legal, pero no cuando el promovente haya pagado el crédito con anterioridad y presentado dentro del término legal la demanda.”

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

En esta fracción se plantea la figura de la litispendencia, la cual es definida por Burgoa de la siguiente manera: “...la litispendencia, entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos...”²²

Cuando se comprueba que hay un juicio anterior, en el que las partes, y el acto impugnado son los mismos, el Magistrado Instructor, procederá al desechamiento de la demanda, o bien, al sobreseimiento del juicio si la autoridad hace valer la excepción de la litispendencia al contestar la demanda.

Esta excepción se puede hacer valer acompañando copia certificada de la demanda presentada en el primer juicio, el auto de admisión y del emplazamiento, o bien, solicitado la inspección del expediente de dicho juicio.

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

Esta fracción constituye el principal fundamento para el principio de definitividad, ya que si la resolución que se pretende impugnar, puede hacerlo mediante recurso administrativo, o cuya interposición es optativa al juicio de nulidad, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda.

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

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

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO, Ed. Porrúa, México 1973, p. 463.

La conexidad según Margáin es: "...una figura procesal que tiene por objeto evitar que cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltas en forma diferente.." ²³

La conexidad no es otra cosa que la excepción que utiliza la autoridad al momento de contestar la demanda, José Ovalle Favela, define esta excepción de la siguiente forma: "...una petición formulada por la parte demandada para que el juicio promovido por el actor se acumule a otro juicio - diverso de aquel pero conexo - iniciado anteriormente, con el objeto de que ambos juicios sean resueltos en una sola sentencia" ²⁴

Las causas de acumulación establecidas en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, de tal manera que si se impugna ante el Tribunal, un acto, materia de otro juicio en trámite, lo procedente será la acumulación de dicho juicio al expediente más antiguo, caso contrario ocurre, si ese acto fue impugnado por otro medio de defensa diferente, como lo es, el recurso administrativo, en este caso, el Magistrado Instructor, procederá a su desechamiento, en virtud de que dicho acto ya fue materia de estudio del mismo recurso.

En el anterior aspecto, no se deja en estado de indefensión al demandante, dado que éste puede impugnar la resolución recaída al recurso en cuestión en conjunto con el acto que fue materia del mismo, mediante el juicio de nulidad, de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

Este párrafo, regresa a la conexidad, pero respecto de las resoluciones que han sido impugnadas mediante procedimiento judicial, por ejemplo es la optatividad que tienen los particulares afectados por una falta administrativa, por un servidor público de impugnar la negativa a la reparación del daño por la vía administrativa o la judicial, de conformidad con el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

²³ MARGAIN MANATOU, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE LEGITIMIDAD. Ob. Cit. p. 273.

²⁴ OVALLE FAVELA, José. DERECHO PROCESAL CIVIL, 4ª edición, Editorial Harla, México, 1991, p.90.

Si el particular opta por acudir ante el Poder judicial a impugnar dicha negativa, ya no podrá hacerlo por la vía administrativa interponiendo juicio de nulidad.

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

El juicio contencioso administrativo, procede contra resoluciones que le causen perjuicio a los intereses de los particulares, una norma de carácter general y abstracto, como pueden ser las leyes, los reglamentos o los decretos en materia fiscal no puede perjudicar a los particulares hasta que la autoridad aplique los mismos a través de un acto que cause perjuicio a aquellos.

Es bueno precisar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de la ilegalidad de los actos administrativos, más no de leyes, puesto que le corresponde al Poder Judicial mediante el juicio de amparo.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

Los conceptos de impugnación planteados por el demandante, son uno de los principales requisitos para la procedencia del juicio de nulidad, dado que el concepto de impugnación es donde el promovente, expresa en que forma la resolución impugnada le causó perjuicio; si el promovente no señala dichos conceptos se entenderá que la resolución impugnada no le causa perjuicio y el Magistrado Instructor procederá a desechar la demanda.

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

Ante la inexistencia del acto impugnado procede el desechamiento de la demanda, ya que sin este no habría materia de estudio para el juicio.

Los actos impugnados ante el Tribunal deben estar expresados por escrito, la las excepciones que permite el Código Fiscal de la Federación a esta regla, es la negativa ficta, en donde el acto que afecta los intereses jurídicos del particular no existe en virtud de que la autoridad no ha resuelto una instancia planteada por el particular ante las mismas y el desconocimiento del acto impugnado, el cual se deberá promover en términos del artículo 209 del citado código.

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

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

El artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior previene que cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, debe de entenderse que las prácticas desleales son todos los medios por los cuales se causa un daño o amenaza de daño a los productores nacionales.

En este sentido, la Ley de Comercio Exterior señala los casos en que los particulares pueden impugnar resoluciones administrativas en materia aduanera mediante los mecanismos contenidos en los tratados internacionales.

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

Esta fracción faculta a las leyes fiscales, como la Ley Aduanera, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre otras, a declarar un caso de improcedencia del juicio, como es el caso de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, el cual previene:

*Artículo 97:

{...}

I.- No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra dichas resoluciones, ni contra las resoluciones de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias;

(...)

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

El fin principal que tienen los tratados internacionales, es evitar la doble tributación, así como equilibrar los sistemas fiscales de dos o más estados adoptando los criterios de tributación bien definidos para evitar la carga excesiva del contribuyente en un mismo ejercicio, sobre un impuesto determinado.

Los procedimientos de resolución de controversias contenidos en los tratados internacionales se encargan de señalar cual de los países involucrados cobrará los impuestos.

El artículo 125 del Código Fiscal Federal establece que estos procedimientos son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa establecidos en el citado código, ahora bien, no se puede llegar a pensar que los artículos 128 y 208 del Código Fiscal son contradictorios, lo cual no sucede así, ya que la misma fracción establece que el juicio de nulidad es improcedente contra las resoluciones dictadas en estos procedimientos, si estos se dictaron con posterioridad a una resolución recalda a un recurso de revocación o a un juicio de nulidad, es decir, si se interpone el recurso de revocación o el juicio de nulidad, y la resolución recalda a estos fue desfavorable, y posteriormente se acude a los procedimientos contenidos en los tratados internacionales, no se podrá acudir al juicio de nulidad.

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

Con el fin de evitar la evasión fiscal, entendiéndose por esta “toda eliminación o disminución de un monto tributario producida dentro del ámbito de un país por

parte de quienes jurídicamente están obligados a abonarlos y que coronan sus intenciones mediante la comisión de conductas fraudulentas o la omisión u omisiones violatorias de disposiciones legales...²⁵, los tratados celebran, tratados de asistencia mutua en materia fiscal, con el fin de impedir que los evasores cumplan sus fines al abandonar el territorio nacional.

De tal manera que si la autoridad fiscal cobra un crédito fiscal que le fue requerido por otro Estado en virtud de un tratado internacional de asistencia mutua, no se podrá combatir esta resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino por los medios de defensa que establezca la legislación del Estado requirente.

Por otra parte, el sobreseimiento consiste en la imposibilidad que puede tener la Sala para entrar al estudio del fondo del asunto, mismo que puede ser consecuencia de la improcedencia, en este el juicio concluye por cuestiones procesales y no de fondo como sucede cuando la Sala dicta una sentencia definitiva que estudia el mismo.

XVII. La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

En este sentido, la Sala podrá estudiar la procedencia del juicio de oficio, o a petición de parte, de alguno de los implicados en el juicio.

Las causales de sobreseimiento se encuentran establecidas en el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, y se enumeran de la siguiente manera:

I. Por desistimiento del demandante.

Desistirse, significa apartarse de alguna actividad que se esta realizando, renunciar a ella o dejar de hacerla, el desistimiento en el juicio puede referirse a la acción, a la demanda, a una prueba, a un recurso, o a un incidente.

Eduardo Pallares, define el desistimiento, como: "una declaración que contiene un acto de voluntad por virtud de la cual, la persona que lo hace se aparta del ejercicio de una demanda, de una acción, de un recurso, y así sucesivamente...".²⁶

²⁵ JONSON OKHUYSEN, Eduardo. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo D-H, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, pp. 1371-1372.

²⁶ PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Ob. Cit., p. 119.

Para que el desistimiento se considere válido, debe de reunir los siguientes requisitos:

- 1.- Debe hacerse en forma legal.
- 2.- La persona que se desiste debe tener facultades bastantes para ello.
- 3.- Que la voluntad de desistirse no este viciado por violencia.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

Como se señaló anteriormente, el sobreseimiento puede ser consecuencia de la improcedencia, de manera que si durante la tramitación del juicio sobreviene una causal de improcedencia, la Sala procederá a sobreseer el mismo.

Las causales de improcedencia las denuncia la autoridad demandada al momento de contestar la demanda.

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

En este sentido, la muerte del demandante, ya no se impugnará la legalidad de la resolución emitida por la autoridad.

Cabe hacer mención que los créditos fiscales, entendidos como actos administrativos, no se extinguen por la muerte del particular a quien fueron emitidos, puesto que su objetivo no es afectar a los particulares, sino obtener ingresos para el Fisco Federal, de manera que si el particular a quien va dirigido fallece, la autoridad administrativa procede a hacer efectivo el cobro del patrimonio dejado por el de cuyos; y al ver su herencia afectada, los herederos, impugnarán la resolución que afecta la herencia.

De manera que no se sobreseerá el juicio con la muerte del demandante, siempre y cuando los herederos afectados por la resolución impugnada en el juicio acrediten su personalidad ante el Magistrado Instructor.

En otro orden de ideas, en el caso que la resolución impugnada sea la destitución de un servidor público, y este fallece en el transcurso del juicio, el mismo, se quedará sin materia, y por ende se da el sobreseimiento del juicio.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

El juicio contencioso que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, versa el estudio, sobre la legalidad de una resolución emitida por autoridad administrativa; pero si la misma deja sin efectos dicha resolución el juicio se queda sin materia, y lo procedente es sobreseerlo.

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

En este sentido, existe la posibilidad de que más causales de sobreseimiento se encuentren contenidas en otras leyes, aunque en la práctica, dichas leyes no contienen causales de sobreseimiento, sino de improcedencia, como por el ejemplo el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, mismas que al acreditarse, constituyen un impedimento a la Sala para pronunciarse en cuanto al fondo del asunto.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

Puede darse que una sola demanda, se impugnen varias resoluciones, y que la autoridad que emitió los actos, deje sin efecto a alguna de ellas, en este caso, la Sala sobresee el juicio por lo que se refiere a dichas resoluciones.

3.4.- SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

El artículo 208-bis otorga a los particulares la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, dicha solicitud, se podrá hacer en cualquier momento del juicio, mientras no se haya cerrado la instrucción, para otorgar la suspensión al contribuyente, necesita cubrir ciertos requisitos indispensables para el otorgamiento del mismo, los cuales se enumeran de la siguiente manera:

1.- La suspensión de la ejecución de acto reclamado, se podrá solicitar en cualquier momento del juicio, hasta en tanto, no se haya cerrado la instrucción del mismo.

2.- Deberá de tramitarse, ante la Sala que este conociendo del juicio, la cual podrá decretar la suspensión provisional en el auto que admita a trámite este incidente, contra este auto, no procede recurso alguno.

3.- Si con la ejecución del acto se causan daños a terceros, se deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño, o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad, de igual forma, si se trata del pago de contribuciones, se deberá depositar la cantidad que se adeude, y accesorios ante la Tesorería de la Federación o entidad correspondiente.

Dicho depósito no se exigirá cuando a juicio del Magistrado Instructor la suma exceda las posibilidades económicas del actor, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, esto es, que haya embargo en los bienes del solicitante.

“La suspensión de los actos administrativos que implican la ejecución de resoluciones que establezcan créditos fiscales a cargo de los particulares, existe una regla que en derecho se conoce como solve et repete (garantice y luego impugne), en razón de la cual, para que el acto de ejecución pueda suspenderse, será necesario garantizar el crédito fiscal, lo cual ha dado lugar a considerar que se trata de un privilegio de los créditos a favor del Estado, que se justifica en razón de los fines que persigue, los cuales no pueden quedar supeditados al interés de los particulares...”²⁷

Cuando la inexecución del acto, cause perjuicios al interés general se denegará la suspensión, asimismo, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la sentencia que haya concedido la suspensión definitiva durante la tramitación del juicio, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Ante la negativa de la autoridad de suspender la ejecución, o cuando está rechace la garantía otorgada por el actor, con fundamento en los artículos 127 y 128 del Código Fiscal de la Federación, se podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, ante el Magistrado Instructor de la Sala o Sección que conozca del asunto, acompañando copia de los documentos en que conste el

²⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003. p. 282.

ofrecimiento y otorgamiento de la garantía, así como la solicitud de suspensión, y la documentación en que conste la negativa de la suspensión por parte de la autoridad.

La Sala dictará resolución a este incidente dentro de los cinco días en la que decreta o niegue la suspensión del acto, o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad hace caso omiso de la resolución dictada en la sentencia interlocutoria recaída a este incidente, la Sala declarará la nulidad de las actuaciones por violación a las mismas, e impondrá a la autoridad infractora, una multa de tres a cinco meses de salario mínimo general vigente correspondiente al área geográfica del Distrito Federal.

3.5.- SEGUIMIENTO DEL JUICIO.

El seguimiento del juicio, es el procedimiento, es decir, es el conjunto de pasos a seguir para la tramitación del mismo, no se debe confundir el procedimiento con el proceso, ya que como menciona acertadamente Eduardo Pallares, "...el proceso es una institución establecida para realizar mediante ella la función de administrar justicia, mientras que el procedimiento es el conjunto de formas o maneras como se efectúa esa función". ese conjunto de formas o maneras, se encuentra expresamente establecido en el Título VI del código Fiscal de la Federación.

Para iniciar el estudio, de estos pasos, es necesario establecer los plazos o tiempos que las parte implicadas en el juicio deben de tener en consideración para la tramitación del mismo, reglas establecidas en el artículo 258 del citado código, las cuales se enumeran de la siguiente manera:

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

En el artículo 225 del mismo código, dispone que las notificaciones surten sus efectos al día siguiente a aquél en que fueran hechas.

II. Si están fijados en días, se computarán sólo los hábiles entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las salas del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores.

Los plazos en el juicio de nulidad pueden estar fijados en días, lo cual, se tratará únicamente de días hábiles, los cuales son señalados por acuerdo de la Sala Superior cada año, de igual manera las notificaciones surtirán sus efectos en días hábiles.

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

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

En este sentido, cuando se trate de una negativa ficta, el plazo para impugnarla, es que hayan transcurrido 3 meses sin que la autoridad haya resuelto la petición o solicitud de parte del contribuyente, entonces el computo del plazo será de los tres meses, sin importar si hubo vacaciones dentro de ese periodo.

3.5.1.- DEMANDA.

El escrito de demanda, se debe de presentar directamente ante la Sala en cuya jurisdicción se encuentre la sede de la autoridad demandada, si la autoridad emisora de la resolución impugnada tiene su sede en Cuernavaca, las Salas competentes para conocer de ese asunto, son las Salas Regionales Metropolitanas, dado que Cuernavaca se encuentra dentro de la jurisdicción de dichas Salas, las cuales comprenden el Estado de Morelos y el Distrito Federal.

Si se presenta la demanda ante una Sala que no es competente para conocer del asunto por razón de territorio, remitirá los autos a la que considere competente, para que esta acepte la competencia.

Asimismo, el artículo 207 faculta a los particulares para presentar su demanda por correo certificado, siempre y cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la sede de la Sala, o cuando este se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe el lugar en que resida el actor.

El término de los cuarenta y cinco días otorgados al demandante para presentar su demanda, se puede suspender en tres casos; de conformidad con lo establecido con el artículo 207 en cita, el primero sucede cuando el interesado muere durante el plazo

Como se estudio anteriormente en las causales de improcedencia del Juicio de nulidad, y como ejemplo se tomó el de un crédito fiscal, de manera que si el particular a quien van dirigidos fallece, la autoridad administrativa procede a hacer efectivo el cobro del patrimonio dejado por el de *cuyus*; y al ver su herencia afectada, se toma la decisión de nombrar un albacea de la herencia, además de aceptar el cargo para administrar dicho patrimonio; por ende, todos esos trámites, toman tiempo, por lo que si el tiempo para interponer la demanda sigue transcurriendo, y no hay nadie quien vele por el patrimonio, se estaría dejando en completo estado de indefensión a los herederos, en este caso, la suspensión cesará cuando el albacea acepte su cargo, y pueda impugnar la resolución a nombre del *de cuyus* y de sus herederos.

Otro aspecto, por el cual se puede suspender el término para la interposición de la demanda se presenta cuando el particular no se encuentra en posibilidades de defender sus intereses, ya sea por que el mismo haya sido declarado incapaz, visible en el artículo 450 del Código Civil para el Distrito Federal dando los aspectos en los que una persona tiene incapacidad natural y legal, los cuales son: los menores de edad, y los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla, en este caso, el plazo se suspenderá hasta que el tutor o representante acepte su cargo.

En estos casos, la suspensión no podrá ser mayor a un año.

Respecto a los requisitos que debe contener la demanda, se encuentran establecidos en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, los cuales se enumeran de la siguiente manera:

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

El juicio de nulidad, puede ser promovido tanto por personas físicas como por personas morales, en este último caso, se debe señalar tanto el nombre de la persona moral, como el de quien promueve en su nombre, de otro modo, no se tendría la certeza de quien promueve y si es afectado por la resolución impugnada.

El señalamiento del domicilio, es importante, dado que de esta forma el actuario adscrito al Tribunal, notificará los acuerdos y resoluciones en este domicilio y no es necesario que el representante o autorizados estén acudiendo al Tribunal a ver el estado procesal que guarda su asunto.

Si el demandante tiene su domicilio fuera de la sede de la Sala Regional, los acuerdos serán notificados por lista, hasta en tanto, el actor señale domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente.

II. La resolución que se impugna.

La resolución impugnada no es otra cosa, que el documento base de la acción, el señalamiento de la misma en el escrito de demanda es un requisito sine quanon, la resolución impugnada tiene tres elementos importantes a señalar el número de oficio o crédito, fecha de emisión y el cargo del funcionario que lo emitió.

Si se trata de la impugnación de una negativa ficta, se deben señalar los datos precisos de la petición no resuelta, estos son, la petición o recurso que es base de la resolución negativa ficta, la fecha de presentación ante la autoridad, y la autoridad a quien fue presentada.

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

En el escrito de demanda, se deben señalar, las autoridades a las que se estén demandando, en primer lugar, la unidad administrativa que emitió el acto, posteriormente, 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, es decir, el superior jerárquico de la unidad que emitió el acto. En algunos casos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Cuando el demandado sea un particular, la autoridad administrativa esta obligada a señalar el nombre y domicilio del mismo, que de no hacerlo, la Sala estaría imposibilitado a correrle traslado, por lo que la Sala requerirá a la autoridad para que enmiende su error, y el procedimiento se atrasaría.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

En este sentido, los hechos vertidos por la demandante, no son de mucha importancia, dado que el Magistrado Instructor, resolverá sobre los conceptos de impugnación, y no sobre los hechos.

Para cumplir con esta formalidad, los hechos se pueden referir a la fecha en que fue emitida y notificada la resolución impugnada.

V. Las pruebas que ofrezca.

Es necesario señalar claramente las pruebas con las que se pretende acreditar claramente la ilegalidad de la resolución impugnada, en el juicio de nulidad, lo más común son las pruebas documentales públicas o privadas.

En el caso de que se presenten pruebas testimoniales o pericial, se debe precisar los hechos sobre los cuales versarán dichas pruebas, así como el nombre y domicilio de los peritos o testigos, según sea el caso.

VI. Los conceptos de impugnación.

Los conceptos de impugnación constituyen la base para que el Magistrado Instructor resuelva en uno u otro sentido, son la piedra angular de la demanda, la omisión de su señalamiento tiene como consecuencia el desechamiento de la

demanda, con excepción de que se trate de una resolución negativa ficta o se desconozca la resolución impugnada.

En los conceptos de impugnación se debe señalar con precisión la parte de la resolución impugnada que lesione los derechos del demandante, mencionando el o los preceptos legales que dejaron de aplicarse, o bien, que fueron aplicados indebidamente por la autoridad demandada, señalando los razonamientos lógico – jurídicos por los que se llegue a la conclusión de que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso en concreto.

Estos mismos requisitos fueron señalados por la Sala Superior del pasado Tribunal Fiscal de la Federación, en la tesis publicada en la revista del mismo en noviembre de 1990, la cual manifiesta:

***CONCEPTO DE AGRAVIO.- REQUISITOS QUE DEBE REUNIR.** Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que lesione alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, exteriorizando asimismo los razonamientos lógico jurídicos por los que llegue a la conclusión de que, efectivamente, existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto. En consecuencia, si la actora no cumple con estos requisitos y se limita a decir que los artículos invocados por la autoridad no son aplicables, debe confirmarse la resolución por falta de expresión de agravios*.

El daño que le causan a la esfera jurídica del demandante, no sólo se puede dar por una acción de la autoridad al admitir una resolución, sino también cuando ésta deja de examinar un concepto de ilegalidad al resolver un recurso administrativo, esta situación se puede hacer valer ante el tribunal como un concepto de impugnación para el efecto de que se tome en cuenta por la autoridad al cumplimentar la sentencia; al respecto, la Sala Superior, del multicitado Tribunal se ha pronunciado de la siguiente manera:

***CONCEPTO DE NULIDAD.- LO CONSTITUYE AQUEL EN EL QUE SE SOSTIENE QUE EN LA RESOLUCIÓN QUE**

RESOLVIÓ EL RECURSO NO SE EXAMINO UNA CUESTIÓN PLANTEADA EN EL MISMO.- Si bien las resoluciones administrativas tienen presunción de validez, por lo que corresponde a los interesados a esgrimir las argumentaciones jurídicas con que pretendan desvirtuarlas, si debe ser considerado como concepto de anulación aquél que sostiene que la resolución impugnada no se hizo cargo de un planteamiento específico que el actor había hecho valer en el recurso administrativo al que recayó aquélla, pues resulta que al no estudiarse ese planteamiento se afecta la garantía de audiencia del recurrente, por lo que resultará no solo procedente sino necesario que la Sala del conocimiento entre al estudio de esa alegación al dictar su fallo y de encontrarla fundada podrá decretar la nulidad de la resolución, con base en la misma”.

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

Es necesario señalar el nombre y domicilio del tercero que tenga un interés en el juicio para que la Sala este en posibilidad de llamarlo, y dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

También deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos

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

Este requisito se plasma en los puntos petitorios de la demanda, en los que generalmente se pide que se reconozca la personalidad del compareciente, que se admita la demanda de nulidad a trámite así como correr traslado a las autoridades, y lo más importante, que se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Las consecuencias jurídicas por alguno de estos requisitos son las siguientes:

Si se omite señalar el nombre del demandante, o bien, la resolución impugnada, o no se formulan conceptos de impugnación, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda.

En el caso que omitieran los hechos que dan motivo a la demanda, las pruebas que ofrece en el escrito inicial, el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya y los puntos petitorios, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Los documentos que se deben anexar a la demanda se encuentran establecidos en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, y son los siguientes:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

Las copias para correr traslado son indispensables para la tramitación del juicio, dado que la autoridad demanda se vería imposibilitada para contestar la demanda, si no contará con ningún antecedente de la resolución que se impugna, así como las causas que se consideran que dicha resolución es ilegal.

Se deben acompañar las copias necesarias, como autoridades demandadas intervengan en el juicio, esto es, un tanto para la autoridad emisora del acto impugnado, un tanto más para su superior jerárquico, o sea, el titular de la Secretaría de Estado o dependencia a la que pertenezca la autoridad emisora, y según el caso, un tanto para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el caso que exista tercero interesado, se deberán presentar ante la Oficina de Partes del Tribunal 4 tantos de la demanda, y anexos, y uno más para que obre como acuse de recibo.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

En este sentido, el documento idóneo para acreditar tal personalidad es el testimonio notarial, dado que es otorgado ante un notario público, investido de fe pública y se entiende que es verídica tal representación.

Otra forma de acreditar la representación del compareciente es la misma resolución impugnada, dado que ya la autoridad le ha reconocido la personalidad al demandante.

De la misma forma, algunos otros documentos en los cuales se puede reconocer la personalidad del firmante se encuentran descritos en el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, entre otros se tiene a la carta poder, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el mismo precepto. o con otros documentos aunque no señale el mismo artículo como puede ser una constancia de mayoría representando a un ejido

Sin embargo, la forma más práctica de acreditar la representación del compareciente es mediante el registro del testimonio notarial ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; este registro se lleva a cabo, en la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, al término del trámite, se proporciona el número de registro, y al promover la demanda de nulidad, se tiene que mencionar el número de registro, el libro y la foja en la cual se encuentra registrado.

III. El documento en que conste el acto impugnado.

El acto impugnado es el documento base de la acción, la cual impone un crédito, una multa, una amonestación, es decir, el documento en el cual se manifieste expresamente la voluntad de la autoridad al lesionar la esfera jurídica del particular.

En el caso que se impugne una resolución negativa ficta deberá anexar una copia del escrito, en la que obre el sello original de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

Así bien, si se desconoce el acto administrativo que pretende impugnar, en el escrito de demanda, se deberá expresar dicha situación, señalando la autoridad a la que se le atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

IV. La constancia de la notificación del acto impugnado.

Es importante acompañar este documento, dado que de él se desprende la temporalidad de la presentación de la demanda.

Si no se recibe constancia de notificación, o esta se realizó por correo, así se manifestará en la demanda, señalando bajo protesta de decir verdad la fecha en que dicha notificación se practicó.

Si las autoridades demandadas al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

Si alguna de las partes, ofrecen prueba pericial, se deberá mencionar el nombre y domicilio para oír y recibir notificación del perito, así como hacer del conocimiento a la Sala las cuestiones sobre las que va a versar el dictamen del perito, para lo cual deberá exhibir cuestionario que deberá desahogar el perito, con la firma del promovente, de lo contrario se violaría lo dispuesto en artículo 199 del citado ordenamiento.

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

Si se ofrece la prueba testimonial, es necesario anexar el interrogatorio por escrito, que se pretenden hacer a los testigos, puesto que el Magistrado Instructor deberá calificarlas de legales antes del desahogo de la prueba; por lo que respecta a lo establecido en la última parte de la fracción en comento se refiere a los casos en los que la prueba deba ser desahogada por medio de exhorto, cuando los testigos no tengan su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala de conocimiento.

En este caso, la prueba testimonial será desahogada por la Sala donde se encuentre el domicilio de los testigos.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del promovente del juicio de nulidad 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.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto y los ofrece, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días.

Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, esto es, una copia de la demanda y de los documentos anexos, para cada una de las partes, el documento que acredite su personalidad, el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de la notificación del acto impugnado. Se tendrá por no presentada la demanda.

Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, como son el cuestionario que debe desahogar el perito, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, y las pruebas documentales que ofrezca, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

En el supuesto que el promovente haya acreditado haber solicitado pruebas con cinco días de anticipación a la presentación de la demanda, a una autoridad que no es parte en el juicio, se le requerirán las pruebas previo pago de las copias certificadas del compareciente a la autoridad con fundamento en el

artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 233 del Código Fiscal de la Federación los cuales manifiestan lo siguiente:

“Artículo 297.- Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de un derecho se tendrán por señalados los siguientes:

I.- Diez días para pruebas”.

(...)

“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.

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.”

3.5.2.- CONTESTACIÓN.

En el momento en que la Sala admita la demanda de nulidad, ordena correr traslado a las autoridades demandadas para que la contesten en el término de cuarenta y cinco días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación.

En atención a la naturaleza de la contestación de la demanda, consistente en la respuesta producida por la parte demandada, conviene señalar, en primer término, que dentro del juicio contencioso administrativo que se sigue ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene esa calidad por regla general, la autoridad administrativa que dictó o ejecutó la resolución impugnada directamente en esta por un particular que la estimó ilegal. Igualmente, se considera demandado, al particular que es favorecido con una resolución de autoridad, cuya modificación o nulidad en el juicio contencioso administrativo este solicitando la propia autoridad, por estimar que tal resolución favorable lo fue ilegalmente.

De lo anterior se sigue que para que el demandado se encuentre en posibilidad legal de producir debidamente la contestación de la demanda, deberá tener previo conocimiento de la acción de anulación intentada en su contra, lo que implica por parte del órgano jurisdiccional, y concretamente del magistrado instructor, por ser facultad propia de éste, la admisión de la demanda, en primer término, así como el consecuente traslado de la misma que debe correr al demandado, emplazándola en ese mismo acto para que la conteste dentro del plazo de 45 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento; debiendo correr traslado de oficio a toda autoridad que deba ser parte en el juicio, aún y cuando no hubiere sido señalada por el actor como demandada, a efecto de que produzca su contestación dentro del mismo plazo mencionado. Así pues, el emplazamiento cobra radical importancia en el juicio, en tanto acto procesal de alcance necesario y obligatorio entre las partes y el órgano jurisdiccional, y por cuanto que es presupuesto indispensable para la contestación de la demanda.

Es la etapa procesal dentro de la cual la parte demandada produce su respuesta a la petición del actor contenida en la demanda, lo que supone en el juicio contencioso administrativo, el ejercicio de las excepciones y defensas del demandado, encaminadas a sostener la validez del acto cuya nulidad pretende el actor por estimarlo ilegal, en mérito de la necesaria congruencia que debe existir entre ambos escritos, esto es, el de demanda, y el de contestación, y a fin de que quede debidamente establecida la litis, si bien dicha respuesta eventualmente puede consistir en el reconocimiento del derecho del demandante o en la manifestación de la autoridad demandada de dejar sin efectos el acto materia del juicio.

Pallares sostiene que la contestación es el escrito por el cual el demandante evacua el traslado de la demanda y da respuesta a ésta. Por su parte, Escriche citado por Pallares, afirma que la contestación es la razón y principio del pleito, pues sin ella

no puede decirse que ésta exista propiamente, por faltar un litigante. El Código Fiscal de la Federación regula la contestación de la demanda, estableciendo los requisitos que ésta debe satisfacer, pues al igual que la demanda, la contestación esta condicionada, para su procedencia o existencia, al cumplimiento de ciertos presupuestos esenciales y requisitos de procedibilidad de tiempo y forma. Ello es así en atención al principio de igualdad entre las partes, por virtud del cual el actor y el demandado deben hacer valer sus acciones y defensas bajo las condiciones establecidas en la ley y observando todas sus exigencias a fin de que ambas partes logren en principio la admisión a trámite de sus correspondientes instancias, y de obtener de forma mediata la satisfacción de sus pretensiones hechas valer en el juicio, esto es, la declaratoria de ilegalidad de la resolución impugnada en la sentencia de nulidad que a favor del actor se debe dictar, o bien el fallo que reconozca la validez del acto controvertido, cuando la demandada demuestre la legalidad del mismo.

Los supuestos de procedencia son:

a) Oportunidad, de la contestación, implica estrictamente que la demandada ejerza oportunamente su defensa, esto es dentro del plazo legal de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación, según lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, si fueran varios los demandados, dicho término correrá individualmente. Para los anteriores efectos cabe decir que las autoridades demandadas son representadas en juicio por la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica.

b) Forma y contenido del escrito, en 1er. término el escrito debe estar firmado por el representante del demandado y se expresen los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones que a su juicio impidan se emita resolución en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda, esto es, las causales de improcedencia y sobreseimiento que pudieran existir. Del mismo modo, deberá referirse a cada uno de los hechos que el demandante le imputa de manera expresa, afirmándolos, negándolos o expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso; también muestre los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficiencia de los agravios vertidos por el actor, e igualmente deberá señalar las pruebas que ofrezca. Tratándose de prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se señalarán los nombre y domicilio de los peritos o testigos.

Es conveniente señalar los efectos del incumplimiento de las referidas premisas, habida cuenta que la falta de firma de la promoción ocasionará que ésta se tenga por no presentada, y por lo que hace a la presentación extemporánea de la contestación de la demanda, ello da lugar a que el Magistrado Instructor la desecha por improcedente ya que fue rendida fuera del plazo legal y como consecuencia de dicha extemporaneidad, que en el momento procesal oportuno, esto es, al dictarse la sentencia definitiva, se tengan por ciertos los hechos que el actor le imputa de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Igualmente, se producirá esta consecuencia cuando el contenido de la contestación no se refiera concretamente a cada uno de los hechos imputados por el actor. Cabe aclarar que tener por ciertos los hechos no implica la ilegalidad del acto, no exime a la sala del conocimiento de interpretar, aplicar, y decir el derecho en el caso concreto; para lo cual ha de examinarse la legalidad de la resolución y dictar la sentencia que en derecho corresponda, ya que ésta en la función esencial del órgano juzgador ante los hechos expuestos por las partes, y que en el caso que se comenta adquieren certeza a favor del actor, el que en todo caso deberá destruir la presunción de legalidad del acto impugnado a fin de obtener la nulidad de la misma.

Si en la demanda no fue señalada alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, la Sala del conocimiento de oficio le correrá traslado para que la conteste en el término señalado con antelación.

Si son varias las autoridades demandadas en el juicio de nulidad, el término de los cuarenta y cinco días para contestar la demanda correrá individualmente para cada una de ellas, de acuerdo a la fecha en que hayan sido notificadas.

Respecto a los requisitos que debe cumplir la autoridad al contestar la demanda, son similares a los del escrito de demanda, con excepción de que en la contestación se señalará el nombre, cargo y firma del funcionario que contesta, el cual deberá contar con las facultades que debe acreditar en el cuerpo de la misma contestación.

Además que la autoridad deberá señalar expresamente lo establecido en el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, esto es:

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

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que suspenden el procedimiento durante su tramitación, en el juicio de nulidad se encuentran el incidente de incompetencia por razón de territorio, el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, el de recusación por causa de impedimento. La naturaleza y tramitación de los anteriores incidentes se estudiarán más adelante.

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

Esta consideración, no es otra cosa que las causales de improcedencia y sobreseimiento, contenidas en los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, las cuales ya se estudiaron con anterioridad.

II. 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.

En esta parte, la autoridad dará su versión sobre como ocurrieron los hechos que el actor manifestó en su demanda, por ejemplo, afirmando que efectivamente dictó la resolución impugnada, y que dicha resolución fue legalmente notificada al actor, entre otros.

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

Estos argumentos, son la base de la contestación, ya que por medio de estos la autoridad puede desvirtuar los conceptos de impugnación planteados por el actor.

Dichos argumentos se traducen en causales de validez, por medio de las cuales la autoridad defiende la legalidad de la resolución emitida por ella, ya sea manifestando que los preceptos invocados en la resolución son los adecuados, así que fueron debidamente aplicados.

V. Las pruebas que ofrezca.

Al igual que el promovente del juicio de amparo, la demandada podrá señalar otro tipo de pruebas además de las documentales; como puede ser la prueba testimonial o la prueba pericial, en este caso, deberá precisar los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

De conformidad con el artículo 214 del Código Fiscal de la Federación la demandada deberá adjuntar lo siguiente en su contestación de demanda:

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

Así como en el caso de la presentación de la demanda; es indispensable que la Sala del conocimiento ordene correr traslado al actor y al tercero si es el caso, de la contestación y de los documentos anexos para que estén en posibilidad de defender sus derechos, o bien, que la Sala conceda el plazo establecido para la ampliación de la demanda.

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

Lo anterior, hace referencia a lo relativo al juicio de lesividad, en el cual, un particular es quien funge como demandado, en este sentido, está obligado a acreditar su personalidad ante la Sala, los documentos con los que puede acreditar su personalidad.

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

Este cuestionario resulta indispensable, dado que a través de éste se manifestarán específicamente los hechos sobre los cuales versará dicha prueba.

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

Si el actor ofrece prueba pericial, la autoridad al momento de contestar la demanda, tiene el derecho a ampliar el cuestionario ofrecido por el primero, es

decir, puede plantear cuestiones no previstas en el cuestionario ofrecido por su contraparte respecto de la pericial ofrecida.

Cuando los dictámenes presentados por los peritos sean contradictorios, la Sala nombrará un perito tercero en discordia, quien al hacer su dictamen contemplará las cuestiones planteadas en los cuestionarios ofrecidos por las partes de forma imparcial

VI. Las pruebas documentales que ofrezca.

Así como en la demanda, la autoridad debe anexar los documentos que ofrezca como pruebas en la contestación de la demanda.

Se deberá adjuntar a la contestación, copia de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el 3º señalado en la demanda; el documento que acredite su personalidad, cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio, y el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá estar firmado por el demandado. Tratándose de omisión o incumplimiento de estos requisitos en los medios probatorios del demandado, sus pruebas se tendrán por no ofrecidas.

Si bien es cierto, que la contestación es, la defensa legítima de la autoridad demandada, y que por tal motivo debe expresar argumentos que demuestren la ineficacia de los agravios del actor, respecto de un acto ilegal que se le imputa, también es verdad que este derecho no autoriza a la parte demandada a invocar en su defensa, fundamentos jurídicos distintos de los que sustentan la resolución impugnada, por lo que dichos fundamentos no pueden modificarse vía contestación, cambiándose o mejorándose.

Ahora bien, no obstante que la contestación es por su naturaleza la defensa del demandado, en algunas ocasiones estas respuestas estriban en confesar o allanarse a dichas pretensiones, lo cual no solo declina su defensa, sino que admite como fundado el derecho alegado por el actor, y asume la ilegalidad de su acto.²⁸

²⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México, 2003, pp.65-67.

3.5.3.- AMPLIACIÓN.

La ampliación a la demanda se puede definir como la oportunidad que tiene el actor de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de los hechos o documentos que desconocía al momento de interponer la demanda, y el término para interponerla es de veinte días.

De conformidad con lo establecido en el artículo 210 del citado código, los casos en los que el actor puede ampliar su demanda, y son los siguientes:

I. Cuando se Impugne una negativa ficta;

Como ya se mencionó, que es en la contestación donde la autoridad presenta la instancia no resuelta, por lo que es necesario darle la oportunidad al actor de que la impugne si esta es perjudicial a sus intereses, puesto que de lo contrario se cometería una violación al procedimiento al dejar en estado de indefensión al actor.

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

En el caso que actor desconozca el acto que impugnó, por que solo sabe sobre la constancia de notificación o el citatorio de la misma, de tal manera que la autoridad esta obligada a presentar el acto principal, o bien, la constancia de notificación, razón por la cual es indispensable que el actor manifieste lo que a su derecho corresponda.

III. En los casos previstos por el artículo 209 BIS.

El artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación establece las reglas a seguir cuando el acto no fue notificado, o bien, cuando lo fue ilegalmente hecho, y son los siguientes:

- a) Si el demandante conoce el acto administrativo, se hará valer conjuntamente la impugnación contra la notificación y el acto en el escrito de demanda, en donde manifestará la fecha en que conoció el acto.

- b) Si el actor manifiesta desconocer el acto que pretende impugnar, así lo expresará en el escrito inicial de demanda y señalará la autoridad a quien atribuye el acto, en este caso, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.
- c) Por último, el Tribunal deberá estudiar los conceptos de impugnación que versen contra la notificación del acto impugnado, si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que la autoridad lo da a conocer en la contestación de la demanda, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

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

Cuando la autoridad al momento de contestar la demanda, exhiba las constancias de notificación se le dará plazo a la actora para ampliar su demanda, a menos que la autoridad expresamente manifieste en su contestación la extemporaneidad de la demanda, caso en el que se le dará a la actora el plazo de cinco días para que desvirtúe las constancias de notificación exhibidas por la demandada en su contestación.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Los requisitos que debe contener el escrito de ampliación son los siguientes, de conformidad con el multicitado artículo 210 del Código Tributario:

- a. El nombre del actor.
- b. El juicio en el que se actúa.

El mismo precepto previene que se debe anexar al escrito de ampliación a la demanda:

- a) Copia del escrito y de los anexos para cada una de las partes.
- b) Las pruebas y documentos que se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandado o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 de este Código.

En caso de no adjuntarse las copias para correrle traslado a las partes, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

3.5.4.- CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN.

Para mayor comprensión sobre esta figura, la contestación a la ampliación es la que se produce una vez que el actor amplía su instancia inicial por no conocer la resolución impugnada o sus motivos o fundamentos, sino hasta el momento de la contestación, dándose en este evento la misma oportunidad al demandado de producir su respectiva ampliación.

En el auto donde se tenga por ampliada la demanda se ordenará correr traslado de la misma y de sus anexos a la parte demandada, para que la conteste en el término de veinte días.

La autoridad, al contestar, deberá expresar los motivos o fundamentos de su negativa, los que al ser conocidos por el demandante podrán ser controvertidos vía ampliación de demanda, originándose así el correspondiente derecho de la autoridad demandada de ampliar a su vez, la contestación inicial, con lo cual quedará debidamente establecida la litis.²⁹

²⁹ Ibid. p. 67.

3.5.5.- INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.

Los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivos, relacionados inmediata y conjuntamente con el asunto principal. Se dan durante el desarrollo de un juicio cuando alguna de las partes, o los órganos jurisdiccionales se apartan de las normas procesales aplicables al juicio que se ventila.

Para Cabanellas los incidentes provienen del latín, *incidens*, incidentes, que suspende o interrumpe, de *cadere*, caer una cosa dentro de otra. En general significa, lo casual, imprevisto o fortuito³⁰.

Por otra parte, los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que por su especial naturaleza suspenden o interrumpen el proceso; dichos incidentes se enumeran de la siguiente manera:

3.5.5.1.- INCOMPETENCIA EN RAZÓN DE TERRITORIO.

Este incidente puede ser tramitado a petición de parte, aunque por regla general se tramita de oficio.

Si a una Sala Regional se radica un asunto que a su juicio debe ser del conocimiento de otra, remitirá el expediente a la Sala que considere competente, sin proveer sobre la admisión o desechamiento de la misma, de lo contrario, se estaría aceptando tal competencia.

Una vez que el expediente llega a la Sala a la que fue enviado, se cuenta con el término de cuarenta y ocho horas para decidir si acepta o no el conocimiento del asunto; si lo acepta, comunicará mediante atento oficio a la Sala de origen y al Presidente del Tribunal; en caso contrario, remitirá los autos a la Sala Superior, a fin de que el Pleno decida cual Sala es la competente para conocer el asunto.

En caso que una Sala este conociendo de un juicio, que sea competencia de otra Sala, en este supuesto cualquiera de las partes puede acudir ante la Sala Superior, exhibiendo los medios de prueba idóneos (copia certificada de la demanda, resolución impugnada, constancia de notificación), a fin de que el asunto

³⁰ TREVIÑO GARZA, Adolfo J., TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ob. Cit. p. 213.

pase a conocimiento del Pleno, y prevea sobre que Sala deberá continuar con la tramitación del expediente.

En la sentencia que resuelve este incidente, el Pleno decidirá cual es la Sala competente para conocer del asunto, aún cuando la misma no haya sido partícipe del incidente.

3.5.5.2.- ACUMULACIÓN DE AUTOS.

Este incidente tiene como finalidad evitar que se dicten resoluciones contradictorias dentro del Tribunal, al igual que en el incidente anterior, la acumulación de autos puede decretarse de oficio.

Los casos de procedencia del incidente de acumulación de autos están expresamente establecidos en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, y se enumeran de la siguiente manera:

I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

En este sentido, tanto el actor como el demandado son los mismos, más no así la resolución impugnada, puesto que se estaría en presencia de una causal de improcedencia

Por otra parte, el mismo actor esta atacando dos resoluciones distintas emitidas por la misma autoridad, utilizando los mismos agravios.

II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.

Como ejemplo se tiene al Agente Aduanal, dado que la actividad que él realiza es el determinar la cantidad, descripción e identificación de las mercancías, así bien, cuando un contribuyente importa al país mercancía que no habla solicitado en el pedimento, y por lo tanto, no paga los impuestos que la Aduana exige, le impone una sanción al contribuyente y una sanción al Agente Aduanal por no enterar a la autoridad sobre la mercancía que llegó al país.

De esta forma, se puede impugnar un mismo acto, siendo dos partes diferentes, con diversos agravios.

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

En esta fracción, se plantea que actos sean antecedentes de otros, esto es, que en primera instancia un particular haya impugnado las Cédulas Obrero Patronales emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, después se impugna la multa del anterior, entonces procederá la acumulación de autos dado que uno es el antecedente del otro, y deben tener la misma naturaleza.

La acumulación puede ser a petición de parte, o de oficio y debe de solicitarse a cualquiera de los Magistrados que conocen de los juicios susceptibles de ser acumulados, quienes remitirán los autos al Magistrado que este conociendo del juicio más antiguo, para que determine si procede o no la acumulación, para lo cual, cuenta con un término de diez días para emitir dicha resolución.

3.5.5.3.- NULIDAD DE NOTIFICACIONES.

Este incidente protege a los particulares por que se pueden impugnar las diligencias practicadas por los actuarios adscritos al Tribunal que violen las reglas dispuestas por el Código Fiscal de la Federación, contenidas en los artículos 13, 134 a 140, 223, 253 y 254 del citado Código, siendo las más usuales para este incidente las siguientes:

1. Artículo 13.- Establece los días y horas hábiles para la práctica de visitas para las autoridades fiscales.
2. Artículo 134.- Menciona como deben de llevarse a cabo las notificaciones.
3. Artículo 135.- Señala de cuando surten sus efectos las notificaciones.
4. Artículo 136.- Previene donde deben hacerse las notificaciones.

5. Artículo 137.- Prevé como se procede cuando la notificación deba hacerse personalmente y no se encuentra al particular o a su representante legal.
6. Artículo 138.- Establece las sanciones por notificaciones ilegales.
7. Artículo 139.- Señala como deben realizarse las notificaciones por estrados.
8. Artículo 140.- Menciona como deben efectuarse las notificaciones por edictos
9. Artículo 223.- Establece la nulidad de notificaciones.
10. Artículos 253 y 254.- Previenen el dónde y como se deben llevar a cabo las notificaciones por parte de los actuarios adscritos al Tribunal, y de los casos en particular de las mismas.

Las notificaciones que violen estas reglas serán declaradas nulas, y el afectado podrá promover el incidente de nulidad de notificaciones dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho; para efectos de lo anterior, el artículo 257 del mismo Código dispone que una notificación omitida o irregular se enterará legalmente hecha a partir de que la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

Las promociones notoriamente infundadas de este incidente serán desechadas de plano por el Magistrado Instructor.

Si se admite el incidente, el Magistrado Instructor correrá traslado a las demás partes para que en el término de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga.

Si se declara fundado dicho incidente se mandará reponer la notificación y las actuaciones posteriores; asimismo, se le impondrá al actuario una multa equivalente a diez días de salario mínimo general vigente, correspondiente a la zona del Distrito Federal.

3.5.5.4.- RECUSACIÓN POR CAUSA DE IMPEDIMENTO.

Al promover este incidente el Magistrado Instructor que conoce del asunto, se abstiene de seguir haciéndolo, o bien, el perito tercero designado por la Sala se abstenga de intervenir en el juicio.

Las causas por las cuales el Magistrado o el perito tercero pueden recusarse, se encuentran establecidas en el artículo 204 del Código Tributario y son las siguientes:

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

La promoción de este incidente debe hacerse ante la Sala o Sección a la que pertenezca el Magistrado al que se pretende recusar, así como acompañar las pruebas que se ofrecen, dicho Magistrado cuenta con el término de cinco días para remitir al Presidente del Tribunal es escrito, acompañado de un informe para desvirtuar los argumentos planteados por el promovente; a falta de ese informe, se presumirá cierto el impedimento.

La resolución que recaiga a este incidente será emitida por el Pleno de la Sala Superior, si este lo determina procedente. El Magistrado recusado será sustituido en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.5.5.5.- FALSEDAD DE DOCUMENTOS.

Este incidente no suspende la tramitación del juicio, a diferencia de los anteriormente estudiados, dado que su resolución no es necesaria para continuar con el trámite del juicio.

Este tiene como finalidad la impugnación de la autenticidad de documentos que obren en autos, se hará valer ante el Magistrado instructor que conozca del juicio, en el escrito se deberán ofrecer y exhibir las pruebas pertinentes y los cuestionarios para el desahogo de la prueba pericial.

Admitido a trámite el incidente, el Magistrado correrá traslado del mismo a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga en el término de diez días.

Si lo que se argumenta es la falsedad de un documento firmado por la contraparte, el Magistrado Instructor citará a la misma para que estampe su firma tres veces en presencia del Secretario de Acuerdos, para que de fe de lo que ocurre.

En cualquier otro caso se deberá acompañar a la promoción del incidente el documento que se señala como indubitado, así como señalar el lugar en donde se encuentra, o bien, ofrecer la prueba pericial correspondiente, de no hacerlo de esta forma, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

La sala resolverá sobre la autenticidad del documento únicamente para efectos del juicio donde se presente el incidente, de manera que si el documento indubitado forma parte de otro juicio se deberá promover el incidente en el mismo.

3.5.6.- OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.

Como ya se mencionó, el ofrecimiento de las pruebas puede hacerse en la demanda, en la contestación, en la ampliación o en la contestación de la ampliación, sin embargo, en el párrafo segundo del artículo 230 del citado código, faculta a cualquiera de las partes para ofrecer pruebas supervenientes, siempre y cuando no se haya cerrado la instrucción, al tenerse por ofrecidas dichas pruebas, el Magistrado Instructor correrá traslado a la contraparte para que en el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho corresponda

Como regla general, en el juicio contencioso administrativo son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional por parte de las autoridades, es decir, del o de los funcionarios que emiten o notifican la resolución combatida en el juicio mediante la absolución de posiciones, y la rendición de informes por parte de las demandadas; a menos que dichos informes versen sobre documentos que se encuentren en poder de las mencionada autoridades, así como las que no tengan relación directa con los hechos controvertidos y las que sean contrarias a la moral o al derecho.

En el artículo 230 del Código Tributario, faculta al Magistrado Instructor para tener cualquier documento relacionado con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Aunque en el Juicio Contencioso Administrativo son admisibles toda clase de pruebas, sólo se estudiarán las que tengan que ver con la litis de juicio; entre las pruebas más frecuentes en este juicio se encuentran:

I.- Documental.-

a) Definición:

Según Briseño Sierra conceptúa al documento como: "...la escritura, instrumento u otro escrito autorizado, según los casos, con que se prueba, confirma o corrobora una cosa, o sirve para hacer constar una disposición o convenio o cualquier otro hecho, para perpetuar su memoria y poderlo acreditar cuando convenga..."³¹

Por otra parte, se puede definir al documento público como aquel que está autorizado y firmado por un funcionario público con derecho a certificar y que lleva el sello o el timbre de la respectiva oficina de la que depende el funcionario que lo suscribe.

Los instrumentos públicos que lleguen al expediente, expedidos por autoridades federales o funcionarios del Estado, harán fe plena sin necesidad de legalización y se tendrán por legítimos y eficaces, cuando no son impugnados de manera expresa en su autenticidad y exactitud. Si lo último sucediere se podrá

³¹ BRICEÑO SIERRA, Humberto. DERECHO FISCAL, 2ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1975, p. 462.

solicitar el cotejo con los protocolos o archivos en donde conste la existencia del documento

Se considerará documental privada, aquella que no se incluye dentro de los documentos públicos y que consecuentemente expedida por particulares.

b) Ofrecimiento:

La prueba documental se debe ofrecer y adjuntar en escrito inicial de demanda y en la contestación de la misma de acuerdo al penúltimo párrafo, fracción VII del artículo 209 y el diverso 214, fracción VI, último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

En el caso que se ofreciera como prueba algún documento redactado en idioma extranjero, se deberá acompañar la traducción correspondiente, en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, de lo contrario, dicha prueba se tendrá por no ofrecida.

c) Carga de la Prueba:

La carga de la prueba es de quien la ofrece y exhibe, esto es, para acreditar la acción o la excepción según sea el caso.

Los particulares invocan como causal de anulación la falta de firma autógrafa en la resolución que impugnan, en virtud de ser ilegal, por falta del requisito indispensable para considerarse como acto administrativo, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, así como el artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

De tal suerte que, si la firma autógrafa es la que hace auténtico el acto administrativo, debe exhibir el documento quien lo tenga en su poder para acreditar su existencia; por ende corresponde la carga de la prueba a quien jurídicamente tenga en su poder la aludida resolución con firma autógrafa.

d) Valoración:

Dependiendo de la naturaleza de los documentos, será la valoración por parte del juzgador, en virtud de que la ley otorga un valor diferente a los documentos públicos y a los privados.

La fracción I del artículo 234, del Código Fiscal de la Federación, otorga pleno valor probatorio a los documentos públicos, respecto de aquellos hechos legalmente afirmados por la autoridad, pero si en los documentos públicos se contienen declaraciones o manifestaciones de hechos de particulares, sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se realizaron tales declaraciones, pero no prueban veracidad de lo que en ellos se declaró o manifestó.

En el mismo precepto se señala que se entenderán legalmente afirmados los hechos que consten en las actas levantadas por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, estas actas pueden ser, por ejemplo, las realizadas en las visitas domiciliarias hecha por la autoridad fiscal para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los visitados.

Cuando se exhibe copia de un documento, solo se acredita la existencia del original, por lo cual, si se estima que no corresponde al original, ya sea a petición de parte o de oficio se solicitará el cotejo del original con dicha copia para determinar sobre la exactitud de su contenido.

Por último se establece que la Sala del conocimiento debe valorar las pruebas documentales de acuerdo a su naturaleza y motivando las causas por las cuales le crean convicción o desestimación, pero nunca debe omitir su estudio, pues se caería en una violación al procedimiento.

Cuando se trate de pruebas supervenientes, solo serán admitidas con tal carácter cuando, el oferente no las conozca además que las pruebas supervenientes sean posteriores a la presentación de la demanda, de lo contrario, no se admitirán

2.- Testimonial.-

a) Concepto -

La prueba testimonial es el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias a cerca de los hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan.

Tiene lugar cuando se requiere la información de quienes hayan visto, escuchado o percibido, por algún sentido, los sucesos sobre los que habrán de declarar.

La testimonial es un medio de convicción resultante de la declaración de personas (terceras) respecto de los hechos debatidos en el proceso.

b) Ofrecimiento.-

Esta prueba encuentra su fundamento en la fracción IV, del artículo 208 y fracción V del artículo 213 del Código Fiscal de la Federación.

Para ofrecer correctamente dicha prueba se deben mencionar tres elementos los cuales son:

- o Hechos materia de la declaración;
- o Nombre de los testigos, y
- o Domicilio de los testigos.

La importancia de los anteriores requisitos es la de emplazarlos a comparecer al juicio.

La precisión de los hechos sobre los cuales versará la declaración del testigo, mismos que servirán de sustento al Magistrado Instructor para formular el interrogatorio.

En caso de omisión a cualquiera de los anteriores requisitos, se procederá a tener por no ofrecida dicha probanza.

c) Desahogo.-

En el auto donde se admita la demanda o se tenga por formulada la contestación, debe de proveerse respecto de la admisión de la prueba testimonial.

El artículo 232, del Código Tributario establece para la preparación y desahogo de la prueba testimonial, lo siguiente.

“...para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada

y podrán ser formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito.

(...)*

De lo anterior, se desprende que se deberá determinar el día y la hora para la celebración de la audiencia, requiriendo al oferente para que presente a los testigos, y cuando manifiesta no poder presentarlos el magistrado instructor los citará para que comparezcan, dicha citación se efectuará con apercibimiento de apremio si no se presentan sin causa justa.

En cuanto a las medidas de apremio, ni el Código Fiscal de la Federación, ni la Ley Orgánica del Tribunal contemplan disposición alguna que regule tales medidas de apremio, por lo que se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que en su artículo 59 prevé las medidas de apremio aplicables, las cuales son:

- a) Multa de hasta mil pesos, y
- b) El auxilio de la fuerza pública.

Si estas medidas fueren insuficientes, el Magistrado Instructor procederá penalmente en contra de los omisos por el delito de desobediencia, de conformidad con los artículos 178 y 179 del Código Penal Federal, que previenen lo siguiente:

***ARTICULO 178.-** Al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la Ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

Al que desobedeciere el mandato de arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, dictados por autoridad judicial competente, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de diez a doscientos días multa.

ARTICULO 179.- El que sin excusa legal se negare a comparecer ante la autoridad a dar su declaración, cuando

legalmente se le exija, no será considerado como reo del delito previsto en el artículo anterior, sino cuando insista en su desobediencia después de haber sido apremiado por la autoridad judicial o apercibido por la administrativa, en su caso, para que comparezca a declarar”.

Para hacer efectiva la medida de apremio contenida en los anteriores preceptos, el presidente de la Sala, con fundamento en la fracción V del artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hará del conocimiento a la Procuraduría General de la República, el hecho generador de ese ilícito para que proceda a ejercitar acción penal que corresponda.

Basta que el oferente manifiesta bajo protesta de decir verdad que no puede presentar a los testigos para que el Magistrado Instructor requiera su presencia.

En el supuesto que se ofrezca el testimonio de un funcionario público, se deberá rendir por escrito, como lo previene el artículo 232 del Código Fiscal en su primer párrafo y debe de ser rendido tal informe en un término de diez días hábiles en términos de la fracción I del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Cíviles.

Una vez que los testigos comparecen en la fecha y hora señalados, se levantará acta pormenorizada en la que se hará constar el lugar, fecha y hora de la comparecencia; y la manera de cómo acreditan quien dice ser, exhibiendo el documento de identidad expedido por la autoridad pública.

Antes de empezar el interrogatorio los testigos deben protestar conducirse con verdad, advertidos de las penas en las que incurren los que proceden con falsedad. Una vez hecho lo anterior, se tomarán los datos generales del testigo (nombre, edad, estado civil, ocupación habitual, domicilio, entre otros datos).

Después de eso, se procede a hacer el interrogatorio, donde el oferente o su abogado interrogará al testigo, él cual será interrogado posteriormente por la contraparte, para lo cual, las preguntas deberán ser claras y precisas; y no deberán comprender más de un hecho o circunstancia.

En el caso de que sean más de un testigo, se examinarán por separado y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las respuestas de los otros y procurando que la diligencia se agote en ese mismo acto.

No es necesario presentar por escrito el interrogatorio para examinar a los testigos, dado que las preguntas y respuestas se formulan verbalmente, las que se asentarán pormenorizadamente, pudiendo el Secretario de Acuerdos interrogar al testigo.

Solo se presentará con la formalidad de constar por escrito cuando sea el testimonio de la autoridad, o en el caso de que el testigo resida fuera de la sede de la Sala Regional del conocimiento. El examen de los testigos se realizará mediante exhorto a la Sala en al que ha de practicársela diligencia, acompañando copia de los interrogatorios del oferente y de su contraparte, en un sobre cerrado, previa calificación del Magistrado Instructor.

Al ser incluido el interrogatorio, los testigos darán razón de su dicho firmarán de conformidad en el acta levantada, si es que están de acuerdo con el contenido, ratificando así su testimonio, atendiendo lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 del Código Federal citado.

Concluida la declaración, deberán firmarse todas y cada una de las hojas, por el testigo, previa lectura del contenido, el cual plasmará al margen de cada hoja.

c) Valoración.-

En este sentido, se le otorga a la Sala la apreciación del valor que le dé a dicha prueba, señalado en la fracción II del artículo 234, el cual previene lo siguiente:

***Artículo 234.-{...}**

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

{...}*

3.-Pericial.-

Esta prueba tiene lugar cuando se requiere conocer o apreciar algún hecho materia de prueba, por medio de conocimientos especiales en alguna ciencia, arte u oficio y en los casos que la ley expresamente lo determine.

a) Definición.-

Doctrinalmente la prueba pericial es definida de la siguiente manera:

"...desde el punto de vista jurídico se afirma que el dictamen pericial es un medio probatorio que consiste en la opinión emitida en juicio por un tercero denominado perito, con el objeto de asesorar al juzgador en el esclarecimiento de los puntos controvertidos, distintos al derecho nacional legislado, para crear en él una convicción o certeza ajustada a la verdad, a fin de dirimir justamente un litigio..."³².

En otro sentido Mario Plugiese manifiesta que la prueba pericial tiene por objeto "la inspección directa del objeto de la litis, o de la oposición, inspección que por regla general debería ocurrir por obra del mismo juez, de quien el perito es solamente el delegado..."³³

El perito como auxiliar del juzgador, necesita para demostrar su capacidad intelectual un título profesional que así lo acredite, además del requisito de imparcialidad con la que se debe conducir al emitir su dictamen.

En el caso de que se necesiten conocimientos sobre una ciencia o arte diferente a la jurídica, el juzgador puede acudir a que sea perito en dicha ciencia o arte para dilucidar la cuestión planteada, corriendo a cargo de las partes los honorarios, igual trato se dará al perito valuador, cuyo nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria cubriendo los respectivos honorarios.

b) Ofrecimiento.-

Para el ofrecimiento de dicha prueba, el Código Tributario en la fracción V, artículos 208 y fracción V, artículo 213, previenen que en el escrito de demanda o de la contestación a la misma se deberá indicar lo siguiente:

"...en caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y señalarán el nombre y domicilio del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas..."

³² GALVÁN RIVERA, Flavio. LA PRUEBA EN EL PROCESO FISCAL FEDERAL. Torno VI de la obra conmemorativa de los 50 años del tribunal Fiscal de la Federación, México, 1988, p. 256.

³³ PLUGIESE, Mario. LA PRUEBA EN EL PROCESO TRIBUTARIO, Editorial Jus, Traducción de Alfonso González Rodríguez, México, 1949. p. 79.

Por otra parte, se deberá acompañar al escrito de demanda o de la contestación, según sea el caso el cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual, en términos del artículo 209 y 214, el cual deberá estar firmado por quien lo ofrezca.

c) Desahogo.-

El artículo 231 del Código fiscal previene el desahogo de la prueba, para lo cual dispone lo siguiente:

Artículo 231.- La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

I. En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II. El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III. En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere

perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.”

En este sentido, en el acuerdo donde se de cuenta de la contestación o de su ampliación se requerirá a las partes para que en un término de diez días presenten a sus peritos, para el fin de que acepten y protesten el cargo, y acrediten por medio de su cédula profesional que son aptos para desempeñar el cargo, con el apercibimiento que en caso de no presentarlos, se tomará únicamente el dictamen de la parte que si cumplió con el anterior requerimiento.

Ya fijada la litis, y presentados los argumentos de las partes, es el momento indicado para presentar a su perito y acreditar que reúne los requisitos esenciales para que pueda rendir su dictamen.

Los requisitos que debe cumplir el perito, se encuentran precisados en el artículo 144 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual se transcribe de la siguiente forma:

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

Si la profesión o el arte no estuviere legalmente reglamentado, o, estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas, a juicio del tribunal, aun cuando no tengan título.”

De la misma manera, la sustitución del perito podrá hacerse valer en dos situaciones o momentos a saber, siempre y cuando se justifique la situación; el primer momento es antes de que venza el plazo concedido por el Magistrado Instructor para que el perito acredite que cumple con los requisitos exigidos, acepte y proteste el cargo.

El segundo momento en que se puede ubicar tal situación es antes de que venza el plazo o para la rendición del dictamen correspondiente, con la salvedad de que un perito se hubiese sustituido a otro antes de la aceptación y protesta del

cargo, no puede ser sustituido otra vez antes de rendir su dictamen, esto es, si se hizo la sustitución del perito antes de que venciera el plazo para presentarlo, no se podrá hacer nuevamente antes de que venza el plazo para que el perito rinda el dictamen correspondiente.

En caso de que el perito sustituido no presente su dictamen, únicamente se tendrá en consideración el presentado oportunamente por la contraparte.

Se declarará desierta la prueba en el caso de que las partes no presenten a sus peritos para la aceptación y protesta, o no rindan oportunamente sus dictámenes.

El perito tercero en discordia será designado por la Sala, en el caso de que no coincidan los dictámenes presentados por los peritos de las partes, designándolo de entre los que tenga adscritos, dicho nombramiento deberá contenerse en un acuerdo de Sala, firmado por los tres magistrados que la integran.

El Presidente del Tribunal a propuesta del contralor podrá designar o remover a los peritos, de conformidad con el artículo 26, fracción XV, inciso b, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De tal manera que, en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los peritos designados rendirán formal protesta de desempeñar su cargo.

El perito designado por el Presidente del Tribunal ya ha acreditado reunir los requisitos correspondientes para el ejercicio de la profesión, en consecuencia, únicamente se solicitará por la Sala Regional respectiva al controlador del Tribunal que designe al perito que deba actuar en el juicio correspondiente.

En el acuerdo de designación de perito, se otorgará un plazo para la rendición de su dictamen, previamente el plazo de cinco días para que manifieste su esta impedido para desempeñar dicho cargo.

Cuando el perito tercero en discordia no presente su dictamen podrá ser removido por el Tribunal, procediéndose de inmediato a designar nuevo perito.

Existen dos casos en que las partes tienen que cubrir los honorarios de los peritos, contemplados en la fracción V del artículo 231, del Código Fiscal de la Federación, los cuales se enumeran de la siguiente manera.

1.- Que no exista perito adscrito a la ciencia o arte sobre la cual verse el peritaje ofrecido, la Sala lo designará bajo su responsabilidad y los honorarios los cubrirán las partes, y

2.- Cuando se designe perito tercero valuator, cuyo nombramiento recaerá en una institución fiduciaria, siendo cubiertos sus honorarios por las partes.

d) Valoración.-

Para evaluar la prueba pericial, la legislación fiscal deja a la prudente apreciación de la Sala su valoración.

Dejándole a la Sala la obligación de analizar la sentencia de fondo de los dictámenes de las partes y del perito tercero en discordia, creando así su convicción.

No obstante lo anterior, la Sala puede hacer suyo alguno de los dictámenes rendidos, siempre y cuando motive las causas por las que acepta las conclusiones de tal dictamen.

La Sala puede desestimar el dictamen cuando el mismo contenga opiniones jurídicas, ya que al perito solo le compete analizar cuestiones técnicas.

Tal y como lo sostiene la tesis pronunciada por la Sala Superior del mismo Tribunal, la cual sostiene:

***PRUEBA PERICIAL SU EVALUACIÓN.-** Si bien es cierto que el juzgador debe para asesorarse para la solución de cuestiones técnicas en las opiniones de los peritos con conocimientos específicos sobre la materia a dilucidar, también lo es que la aplicación de la ley sobre tales cuestiones compete en forma exclusiva al juzgador, razón por la cual éste está obligado a hacer una evaluación de los elementos del juicio, prescindiendo de aquellas opiniones de los peritos que inciden en forma directa y precisa con la aplicación de la ley o la ley o solución jurídica del problema.*

4.-Inspección Judicial-

Esta Prueba tiene como objetivo examinar el lugar en que se produjo un hecho, o el estado de la cosa litigiosa o controvertida, así como los objetos que el interesado considere que deben ser motivo de revisión minuciosa, con el propósito de esclarecer la verdad.

Se debe ofrecer en la demanda o en la contestación.

5.- Presunciones-

Doctrinalmente, se le ha negado el carácter de medio de prueba, en virtud de que, constituye un mecanismo de razonamientos lógico del juzgador, por medio del cual, en forma deductiva, apreciando hechos conocidos llega a presumir ciertos la existencia de otros que le son desconocidos.

Asimismo, las presunciones significan: "...conjetura, suposición, indicio, señal, sospecha legal salvo prueba en contrario; injerencia legal, que no cabe desvirtuar..."³⁴

Las presunciones se clasifican en dos, las legales y las humanas. Las primeras son las establecidas expresamente en la ley; y las segundas son las que se deducen de los hechos comprobados en el proceso.

3.5.7.- CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

Es el momento procesal en el cual el expediente queda en estado de resolución, en virtud de haberse realizado todas las formalidades propias del proceso, para que posteriormente se pueda formular el proyecto de resolución que corresponda. Constituye también el punto de referencia para computar el término dentro del cual el Magistrado Instructor debe formular el instrumento respectivo, vencido el cual las partes pueden hacer valer excitativa de justicia ante la Sala superior del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En los casos en los que la Sala Superior del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa decide ejercer, ya sea de oficio o a petición fundada de alguno de los facultados al respecto, la facultad de atracción, como la instrucción del juicio

³⁴ TREVIÑO GARZA, Adc:fo J., Ob. C:t. p. 171.

corresponde a la sala Regional que haya conocido de dicho juicio, una vez sustanciado el mismo y cerrada la instrucción, en los términos antes anotados, la sala regional puede remitir el expediente a la Sala Superior, a fin de que ésta designe un magistrado ponente, el cual estará encargado de formular un proyecto de resolución correspondiente y someterlo a la consideración de los demás integrantes de la Sala Superior.

3.5.8.- SENTENCIA.

Esta figura encuentra su fundamento en los artículos 236 al 239 del Código Fiscal de la Federación, y puede ser pronunciada por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, mismos que cuentan con un término de sesenta días para pronunciarse respecto al proyecto que elabore el Magistrado Instructor, mismo que cuenta con un término de cuarenta y cinco días para formular dicho proyecto.

Cuando un Magistrado no este de acuerdo con el contenido del proyecto elaborado por el Magistrado Instructor, podrá votar en contra del mismo, anexando a su firma la leyenda "en contra"; o bien, podrá formular su voto particular por escrito, en el cual manifestará las razones por las que no esta de acuerdo con dicho proyecto.

Si la mayoría no esta de acuerdo con el contenido del proyecto de sentencia, el Magistrado Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y el proyecto quedará como voto particular.

Las sentencias se encuentran estructuradas en cuatro secciones: a) el preámbulo, b) los resultandos, c) Considerandos y Puntos Resolutivos.

- a) **Preámbulo.** Aquí se debe contener el señalamiento del lugar y de la fecha, del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se esta dando la sentencia.
- b) **Resultandos.** Son consideraciones de tipo histórico descriptivos y en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes; sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como las pruebas que han ofrecido y su mecánica.

desahogo, sin que en esta parte el Tribunal pueda analizar alguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

- c) **Considerandos.** Son la parte medular de la sentencia. Aquí después de haberse relatado los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del Tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz las pruebas que hayan arrojado sobre la materia de la controversia.
- d) **Puntos Resolutivos.** Son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo.

3.5.8.1.- DEFINICIÓN.

La palabra sentencia proviene de la voz latina *sentiendo*, que significa sintiendo, juzgado, opinando. Asimismo José Vizcarra Dávalos da sus respectivas definiciones de ese vocablo. “el acto procesal mediante el cual el juez resuelve la controversia principal o incidental”, “el acto jurídico mediante el cual el juez aplica la norma general al caso concreto”.³⁵

Conture distingue dos significados de la palabra sentencia: como acto jurídico procesal y como documento. En el primer caso la sentencia es el acto procesal “ que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento” A su vez, como documento, “ la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida”.

Para Alcalá Zamora la sentencia “es la declaración de voluntad que el juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del sujeto”.

Por su parte Fix Zamudio considera que la sentencia “ es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación del proceso”.

³⁵ VIZCARRA DÁVALOS, José. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 4ª edición, Porrúa, México. 2000, p. 225.

Para efectos del juicio contencioso administrativo se debe entender por sentencia, el acto mediante el cual los Magistrados integrantes de la Sala o de la Sección, en forma colegiada, resuelven sobre la legalidad de un acto emitido por una autoridad fiscal, administrativa, o bien, por un órgano desconcentrado de alguna Secretaría de Estado.

La sentencia es, pues, la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso.

3.5.8.2.- CLASIFICACIÓN.

José Ovalle Favela, clasifica a las sentencias de acuerdo a los siguientes criterios.³⁶

1.- Por su finalidad.-

Bajo este criterio, las sentencias se pueden dividir de tres maneras: declarativas, constitutivas o de condena.

Las sentencias *declarativas* tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho, como pueden ser las sentencias absolutorias, que se limitan a absolver al demandado de las pretensiones reclamadas por el actor.

Las sentencias *constitutivas* son aquellas que crean, modifican o extinguen un estado jurídico, como ejemplo se tienen a las que decretan un divorcio o rescinde un contrato determinado.

Por otra parte, las sentencias de *condena* son aquellas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes, mismas que pueden constituir en un dar, en un hacer, o en un no hacer, como lo puede ser aquella que condena el pago de una cantidad de dinero determinada, o a la desocupación de un bien inmueble.

2.- Por su resultado.-

³⁶ Cfr. OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit., pp.173-175.

Es el que obtiene el actor con la sentencia, desde este punto de vista las sentencias se clasifican en: *estimatorias*, cuando la resolución es favorable para el actor, y la *desestimatorias*, cuando sucede lo contrario.

3.- Por su función.-

En este sentido, se clasifican en *interlocutorias* y *definitivas*, las primeras resuelven un incidente y las segundas deciden sobre el fondo del asunto y ponen término a éste.

4.- Por su impugnabilidad.-

Asimismo, estas sentencias se clasifican en *definitivas* y *firmes*, siendo las primeras, a pesar de haber sido dictadas para resolver conflictos sometidos a proceso, todavía son susceptibles de ser impugnadas a través de algún recurso o proceso impugnativo, como puede ser el juicio de amparo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación o revocación de dicha sentencia, mientras que la sentencia firme es aquella que ya no puede ser impugnada por ningún medio, por haber transcurrido en exceso los términos para interponer los recursos procedentes en su contra, es aquella que posee la autoridad de cosa juzgada.

3.5.8.3.- REQUISITOS.

Existen dos clases de requisitos en las sentencias: los formales y los sustanciales.

Los requisitos formales se refieren a la forma que debe revestir la sentencia, los cuales se refieren a los datos de identificación del proceso en el cual se pronuncia la sentencia, los fundamentos de derecho, los puntos resolutivos, así como la firma del Magistrado y el Secretario de Acuerdos.

Los requisitos sustanciales de la sentencia son aquellos que conciernen al acto mismo de la sentencia, dichos requisitos son tres, la congruencia, la motivación y la exhaustividad.

La congruencia para las sentencias se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones y negaciones o excepciones que hayan planteado las partes durante el juicio, este requisito prohíbe al juzgador resolver más allá o fuera de lo pedido por las partes.

La motivación es definida por Ovalle Favela como: "...la exigencia para el juzgador para precisar los hechos en que funde su decisión, con base en las pruebas practicadas en el proceso. La motivación requiere que el juzgador analice y valore cada uno de los medios de prueba practicados en el proceso, y que, basándose en tal análisis y valoración, determine los hechos en que fundará su motivación...".³⁷

La motivación va a la par de la fundamentación, la cual, consiste en la correcta aplicación de la ley por parte del juzgador para resolver el caso en concreto, de manera que no solo el juzgador, sino toda autoridad esta obligada a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, al ser una obligación contemplada en el artículo 16 Constitucional; sin embargo, no hay que confundir la motivación con la fundamentación, la motivación se refiere a los hechos por medio de los cuales el juzgador emite una resolución, mientras que la fundamentación consiste en la correcta aplicación de la ley por parte del mismo.

La exhaustividad impone al juzgador el deber de resolver todo lo pedido por las partes; en el juicio de nulidad dicho requisito se traduce en la obligación de la Sala de estudiar todos los conceptos de impugnación planteados por el actor en su demanda.

3.5.8.4.- EFECTOS QUE MARCA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Los efectos o sentidos que marca el Código Fiscal de la Federación para que sea emitida una sentencia en el juicio de nulidad, se encuentran contenidos en el artículo 239 del citado Código y se describen de la siguiente manera:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

Cuando se decreta la validez del acto impugnado es porque a juicio de la Sala los conceptos de impugnación planteados por el actor son ineficientes, es entonces cuando en la misma se decreta que el juicio es procedente, pero infundado, dado que los conceptos de impugnación no fundamentan debidamente la ilegalidad de la resolución impugnada.

³⁷ OVALLE FAVELA, José. DERECHO PROCESAL CIVIL. 7ª edición, Editorial Harla, México, 1980. p. 177.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

La nulidad de la Sala puede darse de dos maneras, la primera cuando se declare la nulidad de la resolución impugnada dejando a salvo los derechos de la misma con respecto del acto impugnado, esto se presenta frecuentemente en las resoluciones dictadas con motivo de las facultades discrecionales de la autoridad administrativa, como lo son las visitas domiciliarias practicadas a los contribuyentes.

La segunda también conocida como nulidad lisa y llana, en la cual la autoridad se ve impedida para subsanar los defectos de la resolución impugnada, puesto que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, o bien, se dictó en contravención a las disposiciones legales aplicables al caso.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

O también llamada "nulidad para efectos", puesto que la Sala le ordena a la autoridad como debe cumplimentar la sentencia, bien puede ser la regularización de un procedimiento administrativo, o dictar una nueva resolución dentro de un recurso administrativo haciendo el debido estudio de todos los agravios planteados por el actor en el mismo.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Esta fracción constituye una novedad dentro del juicio puesto que las sentencias del Tribunal solo eran declarativas; los casos en que la Sala condena a la autoridad al pago de una cantidad determinada al actor, se presentan por resoluciones derivadas del artículo 22 del Código Tributario que se refiere al pago de lo indebido.

3.6.- RECURSOS.

Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los particulares defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.

Gabino Fraga, dice que es: "...un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la oportunidad del mismo...".

Enrique Sayagnés Laso, los define como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa revise un acto, lo conforme, modifique o revoque.

El maestro argentino Miguel S. Marienhoff en forma igualmente dice: "es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción"³⁸.

Es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta.

El Recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas u órganos jurisdiccionales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa.

3.6.1.- RECLAMACIÓN.

Este recurso se encuentra establecido expresamente en los artículos 242 al 244 del Código Fiscal de la Federación, y procede contra las resoluciones del Magistrado Instructor, que admita, deseche o tenga por no presentada la demanda, la ampliación o la contestación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o admitan o rechacen la intervención de un tercero. Se interpondrá ante la Sala o Sección que conoce del asunto, dentro de los

³⁸ FERNÁNDEZ RUIZ. Jorge. Ob. Cit., pp. 227-228.

quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo de que se trate.

Cuando se trate de las resoluciones de Sala, las cuales se encuentren firmadas por los tres Magistrados integrantes de la misma, entre ellos se encuentran los acuerdos de Sala, o sentencias interlocutorias que resuelvan algún incidente, porque en contra de estas, no procede el recurso de reclamación, si alguna de esta resolución es en sentido desfavorable a alguna de las partes, las mismas podrán interponer juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito competente.

En el acuerdo que admita a trámite el recurso, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a las demás partes, para que manifiesten lo que a su derecho convenga; lo anterior no será necesario cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se haya cerrado la instrucción, cuando el sobreseimiento se haya decretado por desistimiento del demandante.

3.6.2.- REVISIÓN.

Las autoridades podrán interponer recurso de revisión contra las resoluciones que pongan fin al juicio que les sea desfavorables, hayan sido dictadas por una Sala Regional o por una Sección de la Sala Superior, las causas de procedencia del recurso están contempladas en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, y su tramitación es similar al juicio de amparo, ya que dicho recurso será resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito.

La existencia de este recurso se debe a que las autoridades no pueden interponer el juicio de amparo, puesto que dichas autoridades no son susceptibles de ser titulares de las garantías que otorga la Carta Magna.

Aunque no están señalados como recursos, se previenen tres procedimientos especiales de impugnación, relacionados con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: la queja por incumplimiento de sentencia firme, la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia, ubicados en los artículos 239-B, 239-C y 240 del Código Fiscal de la Federación.

3.6.3.- QUEJA.

José Becerra Bautista define la queja como: "una verdadera acusación contra los funcionarios judiciales en el desempeño de sus labores"³⁹.

La queja se materializa en los casos de incumplimiento de la sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo

Asimismo procederá en contra de los actos enumerados a continuación:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

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

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

³⁹ ALCALÁ ZAMORA, Niceto. ESTUDIOS DE TEORÍA GENERAL E HISTORIA DEL PROCESO. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1974, p. 413.

Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

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

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el Magistrado Instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto

El Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

3.7.- ACLARACIÓN DE SENTENCIA.

Cuando se considere que una sentencia definitiva, emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea ambigua, oscura o contradictoria, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

En este escrito se deberá precisar la parte de la sentencia cuya aclaración se pide y debe de interponerse ante la Sala o Sección que emitió la sentencia, la cual deberá resolver tal aclaración en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia.

La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

3.8.- EXCITATIVA DE JUSTICIA.

Este tema ya se desarrollo en el tema *relacionado con la competencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LA CARENCIA DE FACULTADES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA EJECUTORIAR LAS SENTENCIAS QUE ÉL EMITE.

4.1.- FACULTAD PARA EJECUTORIAR UNA SENTENCIA

Para entender mejor la carencia de facultades que tiene Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para ejecutar los fallos que él emite, es necesario saber el significado de la misma, la cual, se transcribe a continuación:

Garrone, le da el significado a la palabra ejecutar de la siguiente manera: "Obtener a su favor en juicio la sentencia que causa ejecutoria, ó que confirma de un modo irrevocable el derecho que se tiene sobre una cosa; y comprobar con pruebas y hechos repetidas la certeza y notoriedad de alguna cosa"⁴⁰.

Para Cabanellas, ejecutar significa: "Obtener sentencia favorable y ejecutoria. Dar firmeza de cosa juzgada a una resolución o fallo judicial"⁴¹.

Por otra parte, respecto de los anteriores conceptos, es necesario, saber cuándo una cosa se encuentra *juzgada*, entonces el citado autor Garrone define *cosa juzgada* como: "lo que se ha decidido en juicio contradictorio por una sentencia válida de que no hay ó no puede haber apelación, sea porque la apelación no es admisible, ó se ha consentido la sentencia, sea porque la apelación no se ha interpuesto dentro del término prescrito por la ley, ó habiéndose interpuesto se ha declarado por desierta.

⁴⁰ GARRONE, José Alberto. DICCIONARIO MANUAL JURÍDICO ABELEDO - PERROT. 1ª. Reimpresión. Buenos Aires, 1989. p. 599

⁴¹ CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL. Tomo III, 21ª edición, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires. P. 389.

La cosa juzgada se presume verdadera, y la ley le da el carácter de irrevocabilidad, no admitiendo a las partes a probar lo contrario, por que de otro modo los pleitos jamás tendrían fin⁴².

Lo anterior, toda vez, que las sentencias que han causado ejecutoria, no pueden ser impugnadas por ningún modo, esto es, que ya se consintió por que transcurrió el término previsto por la ley, o no se interpuso algún medio de defensa, o simplemente por que no puede ser impugnada, dado que no es admisible la misma.

Las características principales para que una sentencia se pueda considerar que ha causado ejecutoria es cuando se declara firme, esto es, que puede ejecutarse en todos sus puntos y condiciones.

Por ello, se desprende que, la facultad de ejecutar una sentencia, es hacer cumplir la misma, esto es, coaccionar a la parte que no probó sus hechos.

Por otro lado, la parte afectada por el incumplimiento de la resolución, puede promover algún medio de defensa; en la especie, se trata de un juicio tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que, se puede hacer valer vía queja, ante la Sala del Tribunal que conoció el asunto y dictó la sentencia.

Ahora bien, en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, se previene la procedencia de la queja, tramitada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales son:

***Artículo 239-B.-**

(...)

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia*.

En este supuesto, la autoridad ha pretendido cumplir con la sentencia dictada por el Tribunal, sin embargo éste cumplimiento no fue en estricto apego a dicha sentencia, al incurrir en defecto o en exceso, un ejemplo de ello, se cita cuando el contribuyente solicita un pago hecho indebidamente y la autoridad solo le restituye una parte, sin tomar en cuenta que también debe pagar los intereses y la actualización correspondiente.

⁴² Cft. GARRONE, José Alberto. DICCIONARIO MANUAL JURÍDICO ABELEDO – PERROI. Pp. 520-521.

b) Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la Ley.

Aquí nos encontramos ante un total incumplimiento por parte de la autoridad ante a la sentencia dictada por el Tribunal.

**c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.
(...)**

Este supuesto es muy similar al anterior, toda vez, que la autoridad ha omitido dar cumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal, solo que ésta es la recaída a la solicitud de un incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad, mismo que se tramita ante la Sala que conoce de dicho juicio.

La queja, se interpondrá por escrito, ante el Magistrado Instructor dentro de los quince días siguientes al día en que surtió efectos la notificación de la resolución que la provoca, cuando se trate de una repetición indebida de la resolución anulada o que se incurra en exceso o en defecto, cuando ésta se dicte en cumplimiento de una sentencia o si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado; cuando se trate de la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley, la queja se podrá interponer en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito el derecho del quejoso.

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

Seguido esto, el Magistrado Instructor, pedirá un informe a la autoridad a la que se le impute el incumplimiento de la sentencia, la cual deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido el plazo, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Cuando haya repetición de la resolución anuíada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición ordenándosele que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Esta resolución, también se le notificará al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de 30 a 90 días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado por el incumplimiento.

Cundo la Sala considere 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 día para que de cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento a la resolución. En este caso, además, se procederá a notificar al superior del funcionario responsable para que actúe jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de 30 a 90 días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado por el incumplimiento.

De lo anterior, se desprende que el Magistrado adscrito a la Sala que conoció de la queja, solo impone una multa e informa al superior jerárquico para que actúe, toda vez que, si bien es cierto, que el Magistrado adscrito al Tribunal impone una sanción económica, también lo es, que no pasa de eso, es decir, no trasciende la responsabilidad del servidor público omiso.

Asimismo, salta a la vista la inconstitucionalidad de la sanción económica consistente en treinta a noventa días del salario normal del funcionario incumplido, toda vez, que la multa que se establece es excesiva, aún cuando la Sala le imponga el monto mínimo establecido, por lo que es sumamente fácil para los funcionarios ganar el amparo indirecto, y dejar sin efectos la multa que le imponga la Sala.

Al respecto, el más alto Tribunal sostiene a través de la jurisprudencia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en julio de 1995, establece lo siguiente:

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la aceptación gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo ilícito y lo razonable; c) leve para muchos. Por lo tanto para que una multa no se contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda referirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

Cuando se promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta, la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio nuevo, para lo cual consideramos que deberá prevenirse al promovente para que ajuste su escrito a los lineamientos establecidos en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que éste en aptitud de promover correctamente su demanda y, en su caso, poder emplazar a juicio a las autoridades demandadas.

Cabe hacer mención que la incorporación de la queja en el Código Fiscal de la Federación, ha obedecido al hecho de hacer notar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un instrumento para obligar a las autoridades a cumplir sus fallos, aunque tal instrucción resulta insuficiente para tal fin, en virtud de que, por un lado el Tribunal carece de atribuciones por sí y ante sí de ejecutar sus fallos, y, además, porque tal instancia solo se puede hacer valer por una sola ocasión, lo cual implica que si la autoridad insiste en el incumplimiento del fallo, el

particular únicamente cuenta con el juicio de amparo para obligar a la demandada a cumplir con la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El juicio de amparo que se hace mención en el párrafo anterior, debe ser promovido ante el juez de Distrito, toda vez que, éste conocerá en términos del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de las siguientes:

***Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:**

(...)

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando debe decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

(...)*

De lo que se desprende que, el artículo 107, fracción VII, previene lo siguiente:

***Artículo 107: Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:**

(...)

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe de la autoridad, y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

(...)*

Por lo que, en este artículo se plantean las circunstancias por las cuales, procede el juicio de amparo ante los jueces de distrito, en este sentido, y toda vez que la queja se trata de actos fuera de juicio o después de concluido el mismo, conocerá este juzgador.

4.2.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y OTRAS LEYES.

Para efecto de relacionar este capítulo es indispensable entrar al estudio de la responsabilidad de los servidores públicos, toda vez, que a través de esta figura se pretende lograr el objetivo principal de la adición propuesta, la cual consiste en dar protección a los particulares en contra de los actos de autoridad arbitrarios.

Para saber cuando un funcionario incurre en responsabilidad, es necesario citar el concepto de esta palabra para así poder encuadrar a los servidores públicos que incurran en la misma; así pues, la palabra responsabilidad, proviene del latín *respondere*, que significa pagar o responder por lo que se ha hecho.

Villoro Toranzo, define la responsabilidad como: "el conjunto de normas por las cuales el sujeto ha de dar razón a otros de un acto o de un hecho. La responsabilidad añade algo a la imputabilidad; ésta es la simple atribución de un hecho o de un acto a un sujeto determinado; aquella implica el deber de dar cuenta del hecho o del acto a otros."⁴³

La anterior definición resulta muy genérica, debido a que se puede encuadrar a cualquier persona, ya sea particular o servidor público, lo anterior resulta trascendente, dado que la ley le da tratos distintos a los dos.

Rafael Martínez Morales, da una definición de responsabilidad más adecuada para el objeto de estudio que se trata, ya que especifica la manera en la que se le puede fincar la responsabilidad a un servidor público, esto es: "...la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por una conducta propia. Un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes."⁴⁴

⁴³ VILLORO TORANZO, Miguel. Ob. Cit, p.368

⁴⁴ Ob. Cit. MARTÍNEZ MORALES, p. 331

Ante la desigualdad entre los servidores públicos y los particulares, la responsabilidad es el medio idóneo para coaccionar a los funcionarios para que actúen apegados a derecho, pues ante la amenaza inminente de una sanción, el funcionario tiene que actuar conforme a la ley.

Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier tipo en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades.

Los servidores públicos obligados a cumplir las sentencias del Tribunal son de carácter federal al ser la misma naturaleza del mismo, y éstos incurrirán en responsabilidad si dejan de cumplir o cumplen indebidamente con dichas sentencias.

En primer lugar, y para entender porque el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene facultades expresas en su ley orgánica o en el Código Fiscal de la Federación, para sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los fallos que él emite, al contrario del Poder Judicial de la Federación que si lo hace, a continuación se hace un análisis comparativo entre estos dos ordenamientos.

En el caso, el Poder Judicial de la Federación y para determinar la responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos, se sigue un procedimiento especial, consistente en enviar una copia del escrito de denuncia y sus anexos, para que en un término de diez días, formule un informe sobre los hechos y pruebas que en la denuncia se expresen.

El informe que realice el servidor público, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que se encuentren en la denuncia, afirmándolos, negándolos o manifestando que los ignora, por no ser propios, y refiriéndolos como crea que tuvieron lugar.

Asimismo, se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, sin admitirse prueba en contrario.

Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Según la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, será causa de responsabilidad las siguientes:

***ARTICULO 131. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:**

(...)

IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;

(...)

VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;

(...)

XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y

XII. Las demás que determine la ley*.

Para efecto de lo anterior, aquel servidor público que incurra en alguno de los anteriores supuestos se hará acreedor a las sanciones administrativas contempladas en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que expresan lo siguiente:

***Artículo 135. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente Título y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consistirán en:**

- I. Apercebimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Sanción económica;
- IV. Suspensión;
- V. Destitución del puesto, y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público*.

Dichas sanciones se impondrán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deban valorarse para el ejercicio de las facultades discrecionales.

Estas sanciones administrativas son impuestas por conducto de la Secretaría de la Función Pública, por ende de carácter administrativo, la cual, sanciona a los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que señala lo siguiente:

***Artículo 8.-**

(...)

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o servicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

(...)*

A su vez, el artículo 7º de la citada ley, previene:

***Artículo 7.- Será responsable de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que rigen en el servicio público*.**

Por otra parte, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene un capítulo especial sobre el cumplimiento de las sentencias el cual en su artículo 83 previene:

***...El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.**

Una vez cumplido el término de cinco días, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la

sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal”.

“Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta...”

En este supuesto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, también impone multa económica, además de solicitar al Jefe del Distrito Federal, como figura jerárquicamente superior del funcionario omiso, para que cumpla las resoluciones que él emite, pero la diferencia es que él, reitera las multas cuantas veces lo ameriten, aunado a que la solicitud que realiza al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es para obligar al servidor público, no así en el caso del Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que solo notifica al superior para que actúe jerárquicamente, toda vez que, se encuentra al completo albedrío del superior, ya sea tomando alguna medida, o bien, pasándolo por alto.

Por lo que, es necesario que el Tribunal siga evolucionando para que se convierta en un órgano de impartición de justicia, con plena jurisdicción, y esta reforma constituiría un paso muy importante para ello, puesto que se resolvería de manera efectiva el problema de la inejecución de sentencias dictadas por el mismo, al contar con una medida de apremio eficiente para coaccionar a las autoridades administrativas a cumplimentar sus fallos.

4.3.- PROPUESTA.

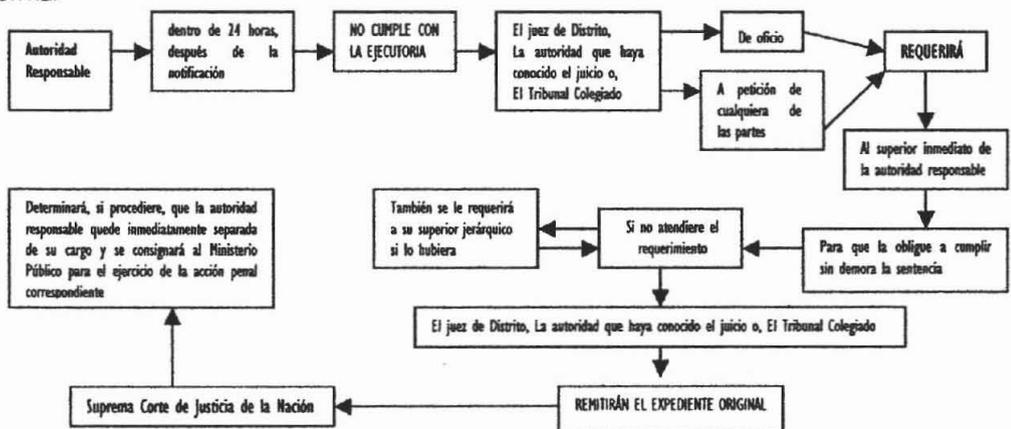
Para el cumplimiento de los anteriores objetivos, en este trabajo de investigación y tomando en cuenta la forma en la que vía amparo se resuelve la inconformidad del quejoso ante el juez de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito,

cuando se traten de los supuestos ubicados en el artículo 107, fracciones, VII, VIII y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del:

- A) Amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa;
- B) Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión, la cual deberá conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- C) y las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

La fracción que se utiliza para el caso concreto de esta investigación es la VII, del citado artículo, toda vez que, la instancia que incita al juicio de amparo indirecto es el incumplimiento por parte de la autoridad responsable al acatamiento de la resolución de la queja, tramitada en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa figura que ya ha quedado explicada en el capítulo respectivo.

En este orden de ideas, el planteamiento que se da en el capítulo XII de la Ley de Amparo, sobre la ejecución de las sentencias, se resume de la siguiente forma:



De lo anterior, se desprende que, dentro del Poder Judicial de la Federación, si se encuentran la facultades para sancionar a los servidores públicos omisos, lo cual también se corrobora con la Tesis 2ª/J.9/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se transcribe a continuación:

***CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA.-** Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo derivan los siguientes principios: 1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia debe requerir a la autoridad o autoridades responsables, a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. Si no se sigue, de oficio o a instancia de parte, deberá abrir el incidente de inejecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte; para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda. 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestre el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más alto tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las

gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito, Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndole de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, dictará un acuerdo, debidamente fundado y motivado en el que decidan si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirán el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelven que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al quejoso de acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8) El juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si solo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer pronunciamiento sobre cualquier otra cuestión ajena. 12. Ante la determinación del Juez de Distrito, del Tribunal Unitario de Circuito del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la

sentencia; B. Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con defecto o con exceso, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejen plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fuere esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que conoce el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el cumplimiento en repetición del reclamado, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inexecución de sentencia”.

Los pasos que ha descrito nuestro máximo Tribunal, en la anterior tesis, son los principios que se deben seguir para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, los cuales son a saber:

1.- La autoridad por ninguna causa o motivo deberá archivar el expediente hasta en tanto, no quede cumplida la ejecutoria;

2.- Así también, se debe requerir el cumplimiento de la ejecutoria al superior o superiores jerárquicos de la autoridad que no ha dado cumplimiento a la misma;

3.- De reincidir en el desacato, se tendría que ir más arriba jerárquicamente para que los superiores jerárquicos hagan todos los trámites necesarios, y se de el debido cumplimiento;

4.- De no lograrlo, ya sea de oficio o a petición de alguna de las partes involucradas en el asunto, se deberá abrir un incidente, llamado de inexecución de sentencia, manifestando que al no haberse cumplido la sentencia que otorgó la protección constitucional, se enviará el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos que marca el artículo 107, fracción XVI, la cual plantea que la autoridad responsable sea inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda, esto es, se le consigna penalmente.

5.- Si durante el trámite que se lleva a cabo ante la Suprema Corte, la autoridad responsable demuestra el cumplimiento de la ejecutoria, se declarará sin materia el incidente.

6.- En el caso que la autoridad contumaz, no demuestre haber cumplido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictará sentencia, como lo previene el artículo 107, fracción XVI Constitucional, en contra de los funcionarios que no acataron la ejecutoria de amparo.

7.- Cuando una sentencia ejecutoria, en la cual, se otorgó el amparo y protección de la Justicia, y ante las gestiones del superior de la autoridad para lograr su cumplimiento, y que la autoridad responsable, comunique a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ya acató la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario o el Presidente del Tribunal Colegiado, según sea el caso, deberán dictar un acuerdo, dando vista al quejoso con ese informe, de no hacerlo se resolverá si se dio o no el debido cumplimiento al fallo, con el informe y con los elementos con los que se cuentan.

8.- Ahora bien, cuando venza el plazo otorgado al quejoso, y en el supuesto que no se haya desahogado la vista, el Juzgador, dictará un acuerdo, debidamente fundado y motivado en el que se decida si la ejecutoria de amparo fue cumplida o no.

9.- Cuando la determinación sea en sentido de que no se ha cumplido la sentencia, se remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiéndose las reglas previstas en los números 4, 5 y 6 últimos.

10.- En el caso, si se resuelve que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar se notifique personalmente al quejoso del acuerdo respectivo, para que este se encuentre en aptitud de hacer valer el medio de defensa correspondiente.

11.- Para el efecto, de que el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario o el Presidente del Tribunal Colegiado, según sea el caso, al momento de dictar su acuerdo debidamente fundado y motivado, en el que se decida si la ejecutoria fue o no cumplida, solo se limitarán a verificar si se cumplió o no, cotejando dicha resolución con el acto de la responsable, asimismo, deberá abstenerse de pronunciarse sobre otra cuestión ajena a esta.

12.- Ante la resolución del Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario o el Presidente del Tribunal Colegiado, según sea el caso, se pueden presentar cuatro diferentes vertientes, en las cuales se podrán hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no se ese de acuerdo con el pronunciamiento del cumplimiento:

Que no hubo cumplimiento absoluto, en cuyo caso procederá la inconformidad establecida en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se promoverá ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, impugnándose el acuerdo de del juez o Tribunal que tuvo por cumplida la ejecutoria.

En la que se considere que si bien se dio el cumplimiento, este fue con exceso o con defecto, procediendo al recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda.

Cuando habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejo plenitud de jurisdicción al órgano responsable, o dejo a la autoridad administrativa en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las faltas procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse una nueva resolución, se trato de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; y en el caso, que se llegue a la conclusión que no obstante se dio cumplimiento, al emitirse un nuevo fallo, esté fue idéntico al reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la ejecutoria que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado.

13.- En el caso, que se interponga la inconformidad y ésta resulta procedente se estará a lo dispuesto por los puntos 5 y 6 últimos.

14.- Una vez que haya causado ejecutoria una resolución que conoce el amparo, e incluso, después de haberse cumplido, el quejoso considera que la autoridad responsable realizó un nuevo acto en el cumplimiento en repetición del reclamado, procederá a plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los números 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inexecución de sentencia.

Un ejemplo claro de los anteriores trámites se da de la siguiente forma: el Administrador General Jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la autoridad omisa al cumplir con un resolución de amparo; a fin de dar estricto cumplimiento a la ejecutoria, el Juez de distrito requiere al Jefe del Servicio de Administración Tributaria para que actúe jerárquicamente, de no acatar la resolución, se requerirá al Secretario de Hacienda y Crédito Público, para que haga las gestiones necesarias a la autoridad omisa para que cumpla, si aún, no lo hiciera, se requerirá al Presidente de la República como figura máxima en la jerarquía para que requiera a la autoridad omisa para que cumpla, en el caso que hiciera caso omiso al anterior requerimiento, el juez de distrito remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ella resuelva si hubo o no cumplimiento.

Ahora bien, cabe hacer mención que el objetivo primordial de esta investigación, es la de adicionar en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, facultades similares a las que tiene el juez de distrito que conoce del incumplimiento de la sentencia en el juicio de amparo.

Lo que proponemos es la de seguir un procedimiento que se establece en la Ley de Amparo, correspondiente a la inexecución de sentencia, contemplada en el capítulo XII, la cual a la letra se inserta:

***ARTICULO 104.- En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.**

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

*ARTICULO 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de al (sic) ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución”.

“ARTICULO 106.- En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.

En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior”.

“ARTICULO 107.- Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observarán (sic) también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo”.

“ARTICULO 108.- La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga. La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, la autoridad remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia; de otro modo, sólo lo hará a petición de la parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición, se tendrá por consentida la resolución. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.

Cuando se trate de la repetición del acto reclamado, así como en los casos de inexecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.”

Por lo que se deberá de adicionar un capítulo adicional a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sobre la inexecución de las sentencias, para que pueda funcionar con plena autonomía para emitir las resoluciones y a la vez, hacerlas cumplir por lo que, el procedimiento que proponemos en el presente trabajo es la siguiente:

1º. El fallo emitido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declara nulidad lisa y llana,

2º. La autoridad responsable debe de cumplir con los lineamientos establecidos en la resolución, si no lo hiciera;

3º.- El particular opta por promover queja ante la Sala que conoció del juicio;

4º. La Sala le otorga un plazo de cinco días para que rinda un informe la autoridad responsable y manifieste si ha dado cumplimiento a la sentencia o no..

5º. Transcurrido el plazo, el Magistrado Instructor resolverá con los elementos que tenga y el informe de la autoridad que rinda o no, en un plazo de cinco días,

6º. En el caso que la Sala resuelva que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo.

7º. Si el funcionario omiso, no cumple con la resolución emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Magistrado Instructor, le impondrá una multa y requerirá a su superior jerárquico para que haciendo uso de su poder, y haga que su subordinado cumpla con los lineamientos establecidos en el fallo.

8º. Si aún así, no se cumple con la resolución, el Magistrado Instructor requerirá a su vez al superior jerárquico de los anteriores, para que gestionen y se haga cumplir el fallo;

9º. Si continuara con el incumplimiento, el Magistrado Instructor remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que proceda en términos del artículo 107 último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La anterior adición, beneficiaría a los particulares, toda vez, que no necesitarían acudir a otras instancias, como lo son el Juez de Distrito, entre otras, por lo que, el juicio se quedaría en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desde la tramitación del juicio de nulidad, hasta la ejecución de las sentencias, así como el tiempo que se ahorraría el quejoso en la tramitación del juicio, pero el único inconveniente es el que la carga de trabajo en la que se encuentra el Tribunal es excesiva, aunando a que tendría más tiempo los expedientes y se tendrían que hacer más providencias sobre cada asunto, por lo que sugiero que así como creció la competencia por razón de materia, también crezcan las Salas, para que se de más tiempo al estudio de fondo de cada asunto.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Para que un acto administrativo se considere válido, debe ser emitido por una autoridad competente de manera unilateral contemplado expresamente en la ley y que afecte la esfera jurídica de un particular.

SEGUNDA. El derecho de petición supone una obligación positiva por parte de las autoridades, que es la de contestar por escrito y en breve término al autor de la petición o solicitud, garantía consagrada en la Carta Magna.

TERCERA. Considero que la justicia administrativa, ha demostrado a lo largo de su historia, que es el medio más eficiente para salvaguardar el principio de legalidad que toda resolución administrativa debe tener, por lo que sostengo que sería un error que los mismos pasaran al Poder Judicial de la Federación.

CUARTA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional que ha crecido de manera significativa en cuanto a su ámbito de competencia en muy poco tiempo, y proponemos que para que siga creciendo es necesario que sus resoluciones sean cumplidas oportunamente.

QUINTA. En ningún precepto de la Ley Orgánica o del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se señalan expresamente atribuciones para sancionar a servidores públicos por incumplimiento de las resoluciones que emite el mismo.

SEXTA. Dentro del ordenamiento fiscal existe la figura de la queja la cual procede contra incumplimiento, cumplimiento en exceso o defecto o repetición de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual procede por una sola vez y sanciona a los funcionarios que no cumplimiento en las sentencias, por lo que proponemos que estas sanciones sean más genéricas y eficaces.

SÉPTIMA. En otros ordenamientos tales como la Ley del Tribunal de los Contencioso administrativo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, si cuentan con atribuciones para sancionar a los servidores públicos que no cumplan con lo expresamente establecido en la ley, en el caso de incumplimiento de sentencias.

OCTAVA. Asimismo, considero que la responsabilidad administrativa, sería la idónea para poder obligar a los funcionarios públicos para que respondan por los actos cometidos por éste en el ejercicio de sus funciones; así coaccionarlos cuando fueren omisos en cumplir con lo establecido en las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

NOVENA. De igual forma propongo que lo ideal para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuente con plena autonomía para dictar y hacer cumplir sus sentencias debe de adicionar en su Ley Orgánica un capítulo especial sobre la inexecución de sentencias, como lo hace el Poder Judicial de la Federación, el cual quedaría de la siguiente manera.

1º. El fallo emitido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declara nulidad lisa y llana,

2º. La autoridad responsable debe de cumplir con los lineamientos establecidos en la resolución, si no lo hiciere;

3º.- El particular opta por promover queja ante la Sala que conoció del juicio;

4º. La Sala le otorga un plazo de cinco días para que rinda un informe la autoridad responsable y manifieste si ha dado cumplimiento a la sentencia o no..

5º. Transcurrido el plazo, el Magistrado Instructor resolverá con los elementos que tenga y el informe de la autoridad que rinda o no, en un plazo de cinco días,

6º. En el caso que la Sala resuelva que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo.

7º. Si el funcionario omiso, no cumple con la resolución emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Magistrado Instructor, le impondrá una multa y requerirá a su superior jerárquico para que haciendo uso de su poder, y haga que su subordinado cumpla con los lineamientos establecidos en el fallo.

8º. Si aún así, no se cumple con la resolución, el Magistrado Instructor requerirá a su vez al superior jerárquico de los anteriores, para que gestionen y se haga cumplir el fallo;

9°. Si continuara con el incumplimiento, el Magistrado Instructor remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que proceda en términos del artículo 107 último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
2. ALCALÁ ZAMORA, Niceto. ESTUDIOS DE TEORÍA GENERAL E HISTORIA DEL PROCESO. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1974.
3. BECERRA BAUTISTA, José. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL CIVIL. 3ª edición, Cárdenas editor y Distribuidor, México, 1977.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, México 1973, p. 463.
5. CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL. Tomo III, 21ª edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires.
6. CARRILLO FLORES, Antonio. ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL. UNAM. México, 1987.
7. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
8. DROMI, Roberto. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1999.
9. GALVÁN RIVERA, Flavio. LA PRUEBA EN EL PROCESO FISCAL FEDERAL. Tomo VI de la obra conmemorativa de los 50 años del tribunal Fiscal de la Federación, México, 1988.
10. GARRONE, José Alberto. DICCIONARIO MANUAL JURÍDICO ABELEDO – PERROT. 1ª. Reimpresión. Buenos Aires, 1989.

11. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, México, 2003.
12. FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 36ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
13. JONSON OKHUYSEN, Eduardo. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo D-H, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
14. MARGAIN MANATOU, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE LEGITIMIDAD. 7ª edición, Porrúa, México, 1998.
15. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, México, 1991.
16. MARTÍNEZ VERA, Rogelio. NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ª edición, Editorial Blanca y Comercio, México, 1972.
17. LARES, Teodosio. LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNAM. México, 1978.
18. LUCERO ESPINOSA, Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
19. NAVA NEGRETE, Alfonso. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
20. OLIVERA TORO, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
21. OVALLE FAVELA, José. DERECHO PROCESAL CIVIL. 4ª edición, Editorial Harla, México, 1991.
22. PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
23. PLUGIESE, Mario. LA PRUEBA EN EL PROCESO TRIBUTARIO. Editorial Jus, Traducción de Alfonso González Rodríguez, México, 1949.

24. SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
25. SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
26. TREVIÑO GARZA, Adolfo J. TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, México, 1997.
27. VILLOORO TORANZO, Miguel. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 11ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
28. VIZCARRA DÁVALOS, José. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 4ª edición, Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
4. Ley de Amparo.
5. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
6. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
7. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
8. Código Fiscal de la Federación.
9. Código Federal de Procedimientos Civiles.