



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA, COMO JUEZ Y PARTE, EN
EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOANNA HILDA GONZÁLEZ
GUTIÉRREZ.**

**ASESOR DE TESIS: LIC. RAÚL EFRAIN CARDOSO
MIRANDA.**

MÉXICO, D. F.

, 2006.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A DIOS: Por darme la oportunidad de formar parte de la sublime y frágil vida, por ser parte de la raza humana, la falible, la creadora. Por darme toda las herramientas de mi cuerpo y de mi alma, con las que puedo crear lo bueno y lo malo; por el pensamiento, que decide y se equivoca, por las manos y por pasos con los que hoy ando, por este espacio del planeta, por la voz que hoy se levanta y da al mundo su grito agradecido. Gracias Padre por ser tu obra, la más maravillosa, por permitirme coincidir en este breve espacio de lugar y tiempo con mis padres, mi familia y los seres queridos que en mi vivir cuento.

A MIS PADRES: Por ser autores de mi vida, por que sin Ustedes no sería posible toda presencia de mi existencia, por el inmaculado amor, por el inagotable ejemplo de cariño, superación y esfuerzo. Por ser el orgullo del que vengo. Por ser todo lo que necesito para tener un motivo eterno de vida, de vida buena, de alma plena y amor eterno. Por darme su amor que me es pasado, presente y futuro; que me representa glorias, sacrificios, y grandes triunfos con sabor a cuna. Por lo infinito que han hecho para hacer a la humana, mujer y profesionista, porque gracias a Ustedes me sé plena en mi existencia. Gracias por “mi antes”, “por mi hoy”, y por “mi siempre”, los amo, más que a todo. Hoy les doy ésta obra que es principio de todo, que es toda suya siempre.

Porque hoy dan frutos sus esfuerzos, los sacrificios para comprarme aquellas crayolas, los cuadernos, los libros, todo ese material que me permitirme hoy concluir este objetivo, que es plataforma de muchos. Gracias.

A MI MADRE: A la coautora de esta vida, que me ha dado la vida y el sustento, a la mujer que me es ejemplo de todo lo bueno que conozco, a la amiga que me escucha y me comprende hoy y siempre; a ese ser hermoso que me ha dado Dios como refugio de males, como ejemplo en las metas, por ser mi todo, por ser mi luz madre, por sacarme de las tinieblas de la vida. Por dejarme el mejor legado, mi vida, mi educación y sobre todo por permitirme conocerte, por dejarme ser tu hija, por tu alegría eterna y tu ejemplo de humanismo inagotable. Por enseñarme que uno crece en todo, siempre y cuando se camine por la vida con verdad, con valor, con dignidad, con respeto.

A MI PADRE: Por darme la vida, por darme la oportunidad de parecerme a ti en todo, por estar conmigo siempre, por perdonarme todo, por apoyarme en mis errores. Por apoyarme con tu ejemplo, por todas tus mañanas, por tu tiempo camino a la escuela, por todo lo bello que eres padre mío. Nunca olvidaré tu disciplina en el trabajo, en la familia, en el amor por ésta hoja. Gracias padre, por siempre preocuparte por mí, por tus regaños, por tus ejemplos de constancia y apoyo. Por darme el orgullo de conocer el origen de mi vida en un hombre pleno.

A MIS HERMANOS: Victor, Ieana, Claudia, Areli, Luis; Por ser enormes, Victor por tu eterno ejemplo de constancia y dedicación, por tu carácter, por tus sacrificios; Ileana, por ser como mi madre, por inspirarme ser mujer y ser ejemplo en ésta vida, por darme siempre el apoyo en todo, por ser tu amiga, tú compañera; Claudia, gracias por estar en mi vida, por personificar el valor, por darme paz, por todos tus momentos de

preocupación a mi lado, por todo eso que sabes tú que me haz dado de alguna forma; Areli, por ser mi hermanita, por enseñarme a preocuparme, por ser apoyo, por ser mi compañera de niñez y de escuela, por tus noches de desvelo; a Luis, pequeño por ser parte de mi vida, por darme la oportunidad de conocer la responsabilidad de ayudar a tu formación, porque te amo tanto, e inspiraste tanto éste trabajo; Por lo que los amo, por la familia que juntos formamos y que es fundamental en los logros de mi vida, a quienes culpo de todo éxito en mi existencia, los amo.

A MI QUERIDO MAESTRO Y PADRE ACADÉMICO LIC. RAÚL EFRAIN CARDOSO MIRANDA, A SU ESPOSA EUGENIA E HIJOS: Por ser mi mentor, por representar la paciencia a la que obedece mi existencia, por abrirme las puertas del conocimiento, del trabajo, de la enseñanza y de su casa. Por permitirme admirarlo, e inspirarme en ésta carrera que apenas comienza a dar sus primeros pasos, corriendo tras la justicia por la que atento a sus enseñanzas me pronuncio hoy y siempre. Gracias, a Usted y a su familia por abrirme al umbral de oportunidades eternas de aprendizaje y experiencias, de amistad y admiración.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES: Por su eterno ejemplo de sapiencia, de constante preparación. Gracias por enseñarme la calidez humana con que un abogado debe actuar. Pero sobre todo por ser eterna inspiración de crecimiento profesional, por representar siempre pago eterno de cocimientos a mi amada Facultad de Derecho; Maestro gracias por la oportunidad.

A MI MADRE ACADÉMICA, LIC. PATRICIA LÓPEZ LÓPEZ: Por darme a luz a la vida del conocimiento, por darme la oportunidad de trabajar a su lado, por permitirme caminar siempre por el camino de la rectitud, la disciplina y la justicia. Por salvarme en todo momento de las lagunas de la ignorancia. Por su infinito e inigualable apoyo profesional, académico, pero sobre todo gracias por luchar a mi lado por esa lucha que Usted sabe ganamos juntas en la búsqueda del servicio social, y la perseverancia por lograr justicia. A Usted que en mi carrera, marcará siempre la primera oportunidad de servir a mi Patria, gracias. Porque nunca habrá palabras tan sublimes para describir lo mucho que ha dado Usted en mi vida, y todo por destino, por un destino incierto que trajo a mi personas como Usted tan humana, tan universitaria, tan orgullosa de mi "*alma mater*" *Universidad Nacional Autónoma de México* .

AL DR. CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ: Por darme la razón por la que hoy amo tanto a la Facultad de Derecho, por enseñarme el principio de la gratitud, del honor, de la lealtad, por darme la primera oportunidad de pagar a mi casa de estudios con enseñanza, por que es a quien deberé en un futuro llegar a ser tan admirable como Usted en las Aulas; pero sobre todo querido maestro gracias por enseñarme el valor de la igualdad y de la equidad con que Usted siempre me trató, porque Usted fue ha sido en toda mi carrera el sostén de mi voluntad, de mi esfuerzo constante, por ello y por todo lo que terminaría de expresar en éste momento, gracias.

A MI ALMA MATER: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, por abrirme sus puertas al lumbral del conocimiento, por darme la oportunidad de dar a mi país mi servicio social y humano, por enseñarme a amar a mi país, por darme una educación tan humanista, por darme la convicción de que la educación de un pueblo es el arma más letal contra la opresión de la desigualdad y la opresión de los pueblos, por darme la oportunidad tan grande de hacerme lo que hoy soy, por permitirme conocer a la raza humana, por demostrarme que en ésta casa de

estudios por el pueblo habla el espíritu del conocimiento de sus orgullosos egresados. *Por mi raza hablará siempre el espíritu humano, el conocimiento, el saber, la igualdad de los pueblos y el esfuerzo de una Nación Azteca.*

A LA FACULTAD DE RECHO: Por formarme como abogada, por acogerme en sus aulas con bondad, por darme tantos y tantos beneficios del saber, por que sin la oportunidad determinante que me ha brindado estudiar en ella, por hoy, por mañana y siempre. Gracias por todo lo que viene, cuando las aulas en las que me enseñaste tanto, me permitas transmitir conocimiento.

A MIS MAESTROS: A todos aquellos profesores que el servicio público del magisterio sembraron a lo largo de mi vida académica tanto conocimiento. A todos aquellos maestros a quienes hice pasar, penurias, alegrías y orgullos, les brindo hoy este fruto de su esfuerzo, gracias por hacer de mi una buena mexicana:

LIC. ERNESTO DE VILLA Y LÓPEZ.
DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.
LIC. ENRIQUE LARIOS DÍAZ.
LIC. RAÚL BECERRIL PÁEZ.

*“Gracias U. N . A . M,
por permitirme ser testigo en la historia,
de tú lugar 74 de las 3500 Instituciones de educación superior en todo el mundo.”... Eres un orgullo.*

AGRADECIMIENTOS

AMIS SOBRINOS: VICTOR, MARITA, TAIS, BRENDA Y CÉSAR, gracias a todos mis niños por la alegría que me día a día, por la motivación que me inspira a ser ejemplo para Ustedes, por la satisfacciones tan grande de verlos formarse, por permitirme motivarlos para sembrar en Ustedes el amor a México, el valor de la vida, el amor a la Universidad y al servicio social, los amo.

A MIS TIOS Y ABUELOS: MARIA J., MAGADALENA, GLORIA, GREGORIO Y ALFONSO, SULPICIO, MARTÍN, SALOME, CANDELARIA; Por la ayuda eterna que me dieron siempre, por su apoyo, por sus alojo, por ser ejemplo eterno de templanza, tía Gloria, por enseñarme que una mujer puede ser muy grande, muy fuerte, muy linda, Magdalena, por su ejemplo enorme de esfuerzo y constancia, por darme siempre su mano en mis abismos educativos; María J, por ser tanto en todo mi camino, por darme más que su mano, su abrigo en tantos fríos de vida, por darme esa sonrisa, por enseñarme a andar por la vida con presencia, por ser su ejemplo de presencia y dignidad; Goyito, por ser muestra de talento, por su entrega ala vida; Alfonso, por representar en vida mi primer encuentro con las leyes, por inspirame, por su techo, por su apoyo; Martín, por estar siempre en mi vida como un ada madrina que dio oportunidad a sueños que recreaban mis ganas de crecer, de educarme, para ayudar a la gente atan buena como Usted que sin necesidad me dio todo; Sulpicio, Salomé y Candelaria, por ser tan grandes, tan humanos por asilarme en mi estudio, por abrir las puertas a tantas conversaciones de múltiples conocimientos de vida. Gracias a todos Ustedes, por se tan todo.

A Vitoriana y a José, por se creadores de la familia que tengo, por ser ejemplo de voluntad, de disciplina, de paz y de armonía, por sus refugios de vida eterna.

A mi abuelita Lola, por darme a mi padre, por permitirme conocerte por medio de él y por permitirme saber que eras tan grande abuela, tan enorme como la fe que te permitió dar tanto con tan poco, donde quiera que estés gracias, por que tu sabes que en la vida siempre me haz acompañado en mis plegarias.

A JESÚS: Por que tu amor me ha inspirado a todo lo posible y lo imposible por estar siempre conmigo, te amo. Por el apoyo que siempre me has dado, por permitirme siempre tomar mis decisiones, a veces las peores para ti, en ocasiones las más equivocadas, pero por siempre gracias por ser en mi vida presencia constante de consagración, Porque te amo, por la vida que haz entregado seis años de tú vida. Gracias, por ser complemento tan importante en mi vida, por respetar mi autonomía y apoyar mis eternas ganas de crecer, te amo.

A LOS SEÑORES JESÚS, ADA y MALÚ: Gracias por tanto que me han dado, por apoyarme en momentos tan oscuros, por estar siempre al pie de constancia de la vida, brindándome su amistad, su grandeza, su humanismo. A mis chiquitas Andy, Liz y Nataly, a quienes tanto quiero, y hoy pongo este ejemplo; y de quienes espero mucho y algún día el mismo logro.

AGRADECIMIENTOS

A JOSE A. GARZÓN GARCÍA: A ti querido amigo por los ratos de sanos esparcimiento, gracias por todo lo grande que me haz sido, por los días de escuela, por las experiencias tan difíciles que hechos pasado juntos, por darme la satisfacción de verte algún día tan realizado como debes serlo. Eres un elemento indispensable en mi vida y en mi profesión, gracias por todo, gracias por tanto, te amo.

A RICARDO VALDEZ Y FAMILIA: Por todo el apoyo, por la enseñarme a hablar siempre con verdad, por abrirme las puertas de su casa y su familia para el estudio y la diversión, por los ratos inolvidables de felicidad que sembramos justos en la vida universitaria, Gracias, por que sin que se forman parte de mi familia educativa. A ti Ricardo gracias por tanta ayuda, por la comprensión por tus oídos.

A PATY Y FAMILIA: Gracias por todo amiga, no tengo palabras para ti, por que eres alguien tan admirable, tan importante en mi camino, amiga mía este logro es mutuo de quiero mucho.

ANGELICA: Gracias porque aunque no lo creas, haz sido apoyo enorme ne moral, trabajo y escuela, te aprecio mucho y te confío el bienestar del amigo, del hermano y del hombre, gracias por compartir conmigo ratos tan grandes de pleno esparcimiento y de aprendizaje, te quiero.

A ERICK, ABIGAIL, INVING, ADRIAN Y ROSARIO: Por que a pesar de todo son amigos para siempre, porque marcaron los caminos de mi carrera universitaria, por que apoyaron el trabajo el aulas y sobre todo por que aunque ya no pueda expresárselos impulsaron la fe con la que hoy conduzco mi vida.

ESPECIALMENTE GRACIAS A: J. GUADALUPE CORTÉS DÁVILA. Gracias, por todo, por tu presencia, por ser esfera inagotable de lucha en mi existencia, por enseñarme a valorar las cosas buenas que perdemos en las malas decisiones y se van para siempre, por ayudarme a comprender mi bien, por haberme permitido equivocarme y enseñarme a admirarte desde lejos, por ser el abogado más admirable que conozco, por que a pesar de todo me doy cuenta que te amo, aunque ya nunca te lo diga y hoy solo te lo ofrezca. Gracias a ti por que éste logro es más tuyo que mío, aunque estés tan lejos como nunca y para siempre. Hoy te doy las gracias con ésta obra que un día empezamos juntos y hoy termino sola, acompañada de tus mejores recuerdos.

A CESAR: Gracias al hombre por darme una lección, la más grande de mi vida, por enseñarme a pensar mejor las cosas antes de querer equivocarme, por ayudarme a perder para aprender, por enseñarme con ello que la vida es fácil, pero muy difícil cuando se pretende lo imposible, lo que no vale la pena. Gracias, por lo bueno, por el gran amigo y por el gran apoyo, por que de alguna forma fue bueno habernos encontrado en las aulas, en el saber, en tanto, etc.

A RODRIGO Y VICTOR HUGO: Gracias a tanto que me han dado, gracias por sus oídos, por su mano tibia en las dichas y fracasos, por acercarme siempre a Dios con sus palabras, por estar siempre presentes y por lo importante que son en mi vida, por que seguramente sin su apoyo no habría podido hacer tanto, los quiero.

“Vale la pena el existir del hombre que pasa por la vida y deja huellas profundas que denotan su existencia.”.

ÍNDICE

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, COMO JUEZ Y PARTE, EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I.	
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	
1.- Antecedentes	1
1.2. Ley de Justicia Fiscal	8
1.2.1. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.	9
1.2.2. Estructura.	14
1.2.3. Competencia.	14
1.2.4. Procedimiento.	16
1.2.5. Cosa Juzgada.	20
1.3. Código Fiscal de la Federación de 1938.	21
1.4. Código Fiscal de la Federación de 1967.	23
1.4.1. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.	24
1.5. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 2 de febrero de 1978.	25
1.6. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1º de enero de 1996.	28
1.7. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 1º de enero de 2006 que deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación.	31
1.8. Estructura Actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	36
1.9. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	42
CAPITULO II.	

GARANTÍAS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1. Definición de Garantías Constitucional.	45
2. Definición de Jurisdicción.	46
3. Artículo 17 Constitucional.	50
4.Exposición de motivos del artículo 17 Constitucional de 30 de Octubre de 1986.	55
5. Principios contenidos en el artículo 17 Constitucional.	61
5.1. Expedita.	63
5.2. Pronta.	64
5.3. Imparcial.	66
5.4. Gratuita.	69
5.5..Principio de Independencia de los Tribunales.	70

CAPITULO III.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LA SENTENCIA EN GENERAL.

1. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	76
1.1.Procedencia.	81
1.1.2.Improcedencia.	82
1.1.3.Sobreseimiento.	85
1.2.Partes.	86
1.3.Demanda.	87
1.4.Contestación.	93
1.5. Ampliación de la Demanda.	95
1.6.Contestación de ampliación de la demanda.	96
1.7.Pruebas.	97
1.8.Incidentes.	98
1.9.Alegatos.	104
2. LA SENTENCIA.	104
2.1.Términos de la Sentencia	105
2.2.Nulidad Lisa y Llana.	108
3. PRONUNCIAMIENTO DE LA SENTENCIA.	118

4.1. Fundamentación de la sentencia.	119
4.2. Pretensión de actor.	119
4.3. Principio de congruencia Interna y Externa.	120
4.4. Sentido de la sentencia.	122
4.5. Otorgamiento o restitución al actor de sus derechos afectados.	124

CAPITULO IV.

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1. Principios que rigen el Juicio Contencioso.	125
2. Artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.	129
3. Las sentencias de conformidad al artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.	130
4. Impacto de la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contenida en el párrafo in fine del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	132

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Los particulares tienen derechos y obligaciones frente a la Administración Pública, siendo que uno de los derechos de los particulares es la legalidad de los actos del Estado y la exigibilidad de los daños y perjuicios cuando éste obre de manera ilícita.

Así, todo sistema de derecho que se precie de serlo, debe contar con medios de defensa idóneos para que los particulares puedan defender sus intereses, incluyendo entre ellos, los recursos administrativos y las acciones que se ventilan ante los Tribunales Administrativos, los cuales dotan de una mayor eficacia al control de la legalidad.

En nuestro sistema de derecho, es en el año de 1936 cuando se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, al expedirse la Ley de Justicia Fiscal, cuya evolución ha respondido a la necesidad de contar con un Tribunal Contencioso Administrativo que dirima las controversias que se presenten entre los particulares y la Administración Pública Federal.

De tal manera con la Ley Orgánica del 1º de enero de 2001, misma que tiene su antecedente en la Ley Orgánica del 1º de enero de 1996, la cual definió la competencia del Tribunal, siendo que en la Ley Orgánica primeramente citada se cambió la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con lo anteriormente citado, es a través del tiempo que se han realizado diversas reformas al Código Fiscal de la Federación, la última se dió en el decreto de 1 de diciembre de 2005, mismo en el que se deroga el título VI de Dicho Código y las disposiciones que éste ocupaba se incorporaron en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la cual se pretende sea un mecanismo determinante para la consolidación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa como una instancia que garantice la seguridad jurídica y una eficaz impartición de justicia.

Por lo anterior, es que con la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se pretende "**incorporar disposiciones jurídicas tendientes a mejorar el procedimiento administrativo y se fortalece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, garantizando con ello la plena jurisdicción del mismo y sentando las bases para contar con una supuesta verdadera instancia contenciosa administrativa**".

A nuestro juicio la pretensión de hacer del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un órgano de plena jurisdicción y ya no de anulación como fue la intención constitucional de su creación atenta en contra de las garantías contempladas en el artículo 17 Constitucional, en virtud de que en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, concretamente en su artículo 50 se obliga al Tribunal a suplir la deficiencia de la defensa de la Autoridad, sustituyéndose así en las funciones de la autoridad fiscal.

En un juicio contencioso-administrativo no se está en presencia de un procedimiento jurisdiccional normal, pues lo que se discute en el mismo, o mejor dicho, la litis, no consiste en constatar si el derecho exigido por el actor existe o no, y como consecuencia de ello condenar al demandado a una obligación de dar, hacer o no hacer, sino es la legalidad de una resolución administrativa expedida previamente por una autoridad fiscal que en términos de la artículo 68 del Código Fiscal de la Federación goza de una presunción de validez.

De lo anterior, podemos señalar que si se da como consecuencia de la sustanciación del juicio contencioso-administrativo el reconocimiento de la ilegalidad de una resolución dictada por la autoridad fiscal ante la que se solicitó la devolución del pago de lo indebido, debería implicar que la sentencia emitida por el Tribunal en el respectivo juicio se ordenará dejar sin efectos la resolución impugnada y en unos casos se obliga a la demandada a dictar una nueva resolución para determinados efectos.

En mérito de lo anterior, podemos concluir que las sentencias dictadas con base en el párrafo *in fine* del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y mismas en las que niega la devolución del pago de lo indebido denota la inconstitucionalidad del artículo previamente citado por lo que hace a la **violación a la garantía de administración de justicia imparcial consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional** y en otro análisis de la garantía de previa audiencia prevista en el segundo párrafo del artículo 14 de la propia Constitución.

De lo anterior se puede reconocer la necesidad de hacer un estudio de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando éste puede convertirse en un órgano de plena jurisdicción sin conservar su naturaleza, atendiendo a la imperativa necesidad de adoptar y adaptar el derecho positivo vigente en el área procesal civil de aplicación supletoria a la Ley que rige la materia y en específico por lo que hace a la emisión de las sentencias pronunciadas por el Tribunal. Es importante señalar que es inconstitucional el hecho de que el párrafo *in fine* del precepto legal en cuestión, autorice al Tribunal a cambiar la litis (lo cual es ilegal), subsanado las deficiencias que observa en la defensa efectuada por la autoridad administrativa y concediendo un beneficio a las mismas sin que se requiera, lo anterior, con el pretexto de volver a comprobar el derecho a la devolución del pago de lo indebido (por citar el contexto en el que se ubica el proyecto de este trabajo), que previamente hubiera sido reconocido por la autoridad competente.

Con el objeto de sustentar dicha inconstitucionalidad, en el presente trabajo analizaremos en el primer capítulo la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el segundo capítulo las garantías constitucionales que rigen el juicio contencioso, de las cuales por lo que hace a las consagradas en el artículo 17 Constitucional se da la pauta para que el juicio contencioso administrativo se resuelva de manera pronta, completa, gratuita e imparcial; en el tercer capítulo se abordará la manera en que se lleva cabo la sustanciación del juicio contencioso administrativo concluyendo en la etapa de la sentencia en general y por último en el capítulo cuarto los principios que rigen el juicio

Contencioso en relación a la naturaleza y efectos del artículo 50 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

*“Libre y para mi sagrado, es el derecho de pensar...
La educación es fundamental para la felicidad social; es el principio en el que
descansan la libertad y engrandecimiento de los pueblos”.*

Benito Juárez García

CAPITULO I.- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1 ANTECEDENTES.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se encontraba contemplado en ninguna de las constituciones anteriores a la actual y ni siquiera ésta última en su contenido original contempló de una manera franca la posibilidad de la existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera controversias entre particulares y autoridades administrativas que estuviera colocado fuera del Poder Judicial, debido al rígido principio de la división de poderes.

La trascendente función pública encomendada al Tribunal Fiscal de la Federación dentro del sistema Jurisdiccional Mexicano y la confianza en el cumplimiento de la misma, quedó plasmada en la exposición de motivos de la Ley que creó en 1936 este Tribunal administrativo, al señalar el deseo del Ejecutivo de exponer de manera precisa que su intento al promulgar la ley, fue el de que tomara nacimiento y se desarrollase un Órgano que prestigiara en México una Institución como la de la Justicia Administrativa.

Atento a lo anterior es hasta el informe de gobierno del General Lázaro Cárdenas del 19 de septiembre de 1936, se expuso que "...Las principales leyes en materia hacendaría promulgadas en el año en curso, fueron las siguientes: La que creó el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a la organización de los servicios de la justicia fiscal con objeto de proteger los derechos particulares lesionados por las resoluciones ilícitas...".

Así se llegó a la conclusión de crear un Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, "...que en la materia tributaria , se abandona por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la Autoridad Judicial".¹

¹ PONCE GOMEZ, Francisco. Derecho Fiscal. Ed. Banca y Comercio. México 2003.

El mencionado Tribunal Fiscal tuvo un origen claramente Francés; fue inspiración de este órgano de jurisdicción administrativa, pero se tenía que respetar la estructura constitucional de México. Se estudió el desarrollo en Francia del contencioso administrativo, el cual no fue adoptado literalmente ni copiado a la letra, sino ajustado a la organización constitucional de nuestro país y a sus realidades prácticas.

Es cierto que tuvo mucha inspiración en el Consejo de Estado Francés, uno de los tribunales administrativos de mayor importancia en el mundo, pero también se aprovechó la experiencia del juicio de amparo mexicano que es una obra de mestizaje, de la tradición mexicana del amparo y de las doctrinas europeas sobre el contencioso.

De igual manera es necesario referir la Teoría Constitucional de la división de poderes de Montesquieu y de la Revolución Francesa, ambas ligadas al inicio de la Justicia Administrativa, y de otros estudiosos que enfocaron sus esfuerzos en la impartición de Justicia Administrativa, hechos que motivaron a tres jóvenes juristas, que dieron impulso a la Ley de Justicia Fiscal en nuestra Nación, ellos son los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron al Presidente de la República Mexicana General Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda su propuesta, estudios y proyectos dando inicio el 27 de agosto de 1936 este Tribunal con competencia estrictamente fiscal, con fundamento en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal.

La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación en el ámbito de la administración provocó en nuestro país un sin número de controversias, principalmente respecto de su constitucionalidad, las cuales fueron superadas mediante reformas a nuestra constitución.

Por lo tanto es de mencionarse que fue durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas, cuando el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Licenciado Narciso Bassols, formó una comisión compuesta por Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina

Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores, para que estudiara la sugerencia de este último y redactara el proyecto sobre un procedimiento moderno, rápido, práctico y eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y doctrinas extranjeras, tribunal que no se olvidaría de las garantías de seguridad jurídica de los gobernados.

La discusión del proyecto se aplazó y siendo Secretario de Hacienda el Licenciado Eduardo Suárez, en sustitución del Licenciado Bassols, dicho proyecto fue aprobado.²

El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al presidente de la República, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; haciendo uso de dichas facultades, el 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1° de enero de 1937.³

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853.

Siendo Teodosio Lares, Jurista del Partido Conservador se desempeñó como Diputado y Senador; convirtiéndose en Presidente del Senado en 1950, en 1853 fue nombrado Presidente de Justicia en la presidencia de Santa Anna, posteriormente fue Presidente de la Junta de Notables en 1861. Maximiliano lo nombró Jefe de su gabinete y Ministro de Justicia, murió en 1870 en la Ciudad de México.

Siendo Presidente del Senado expone sus magistrales lecciones de Derecho Administrativo, estudiando la separación de poderes y formula el proyecto de Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo influenciado por el Consejo de Estado Francés, proyecto que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció por "Ley Lares" (1857).

² LANDERO ALAMMO, Francisco. Pensamientos sobre el Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años. México 1982, Tomo II, p. 418.

³CADENA ROJO, Jaime. Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años, México 1982, Tomo II, p. 117.

Dicha ley provocó escándalo y fue impugnada ante los Tribunales Judiciales Federales y fue declarada Inconstitucional.

TESIS DE VALLARTA,- Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, por que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.

Al tenor de la Constitución vigente de 1917, el artículo 104 fracción I, no establecía, la existencia de tribunales administrativos, la doctrina consideró dudas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación recién creado, ya que dicho artículo sólo establecía la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Desde 1946, se adicionó un segundo párrafo a la citada fracción I, del artículo 104 constitucional, en la cual se estableció un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra sentencias de tribunales administrativos creados por la Ley Federal de Justicia Fiscal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de autonomía. Con ello quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano.

Posteriormente, en 1967 se reformó el citado artículo constitucional en su fracción I para establecer con mayor precisión y técnica la posibilidad de que mediante ley federal se pudieran instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, autónomos que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal y los particulares.

A partir de su creación, si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación nace en una competencia circunscrita esencialmente a lo fiscal, con el andar del tiempo y el crecimiento de la Administración Pública se le fueron sumando paulatinamente otras áreas competenciales.

Conforme a la expedición de la Ley Orgánica de este Tribunal, en vigor a partir de 1967, se estableció con claridad que el Tribunal Fiscal de la Federación era un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía.

La constitución de 1917 no previó la existencia de tribunales administrativos, por lo que se le hicieron diversas reformas y adiciones. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, para adicionar la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión en los siguientes términos:

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

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se constituyó como un tribunal administrativo ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorga. Se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.

Es un tribunal autónomo tal y como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal. "...Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa..."

Este tribunal que en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, que denominamos tributaria, en la actualidad también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles o militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Gabino Fraga nos dice que "...el sistema de los Tribunales Administrativos, llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial, considerando que la jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación: una que impide a tribunales judiciales intervenir en la esfera de la administración, y otra que separa la esfera de la administración activa de la administración contenciosa..."⁴

El texto vigente del artículo 104, fracción I de la Constitución es el siguiente:

"Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera Instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su

⁴Gabino Fraga citado por Dionisio J. Kaye. Derecho procesal Fiscal. 6ª Edición, Editorial Themis, México 2000, pag. 73.

organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

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

Después de la reforma del artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, como se aprecia en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

De tal forma, el 27 de agosto de 1936 se emitió la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 2 de diciembre de 1937, y estableció el Tribunal Fiscal de la Federación como un organismo con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley establece, es decir, como un tribunal administrativo de justicia delegada, lo cual originó numerosas controversias acerca de su constitucionalidad, aspecto que solucionó la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdicción que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos a través del amparo, la Constitución no sería violada.

Hasta el año de 1936 en que se promulga la Ley de Justicia Fiscal los procedimientos de oposición estaban definidos en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1927, establecía en su Capítulo V un juicio de oposición, que se sustentaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa.

Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa. Si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda, o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución.

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dió a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la Hacienda Pública Mexicana y el contribuyente, por que era un juicio largo y deficiente; no había 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 envejecía por falta de promoción.

1.2.1.- Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

Con el decreto de 30 de diciembre de 1935, se dan a conocer las directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa

y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

En la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que mientras que el amparo se respete no será herido el sistema; nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías. La jurisprudencia mexicana, a partir de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, puedan conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. La jurisprudencia de la Suprema Corte no ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, más bien ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace, será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa. Una de las características trascendentales que tuviera el Tribunal Fiscal desde su origen, correspondió al hecho de que el mismo fuera creado como un tribunal de justicia delegada,

como se precisa claramente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

La exposición de motivos daba a conocer la creación por primera vez en México, de un tribunal administrativo para la organización de los servicios hacendarios con autoridad, tanto por lo que hace a facultades, como la forma de proceder y establecer su estructura orgánica, indispensable para ejercer funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses de los particulares.

En relación a lo anterior, es de señalarse que la exposición de motivos señalaba lo siguiente:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del Poder Ejecutivo, lo que no implica ataque al principio de separación de poderes , supuesto que para salvaguardarlo , surgieron en Francia los Tribunales Administrativos , pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran este poder. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada y no retenida.”

La citada Exposición de Motivos consagra así, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea , pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse de una justicia administrativa por lo cual delimitó al órgano creado como un Tribunal de Justicia delegada en cuyos procedimientos y resoluciones no podrá intervenir ni el Titular del Ejecutivo Federal ni ninguna otra autoridad administrativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación a su nacimiento absorbió la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, como el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, mismos que desaparecieron al entrar en funciones el nuevo organismo jurisdiccional.⁵

⁵ ARREOLA ORTIZ, Leopoldo. Op. Cit., p.165.

Igualmente se derogaron preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, que regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales federales; es decir, para la redacción de la Ley de Justicia Fiscal fue preciso armonizarla con los multicitados antecedentes específicos en México, así como la legislación y jurisprudencia sobre el Juicio de Amparo, -en particular en lo que se refería a la materia administrativa- la doctrina procesal que se ocupaba del problema de la justicia administrativa y del proceso tributario.

El Licenciado Arreóla Ortíz expone que, por justicia retenida debe entenderse la que se ejerce por competencia propia, es decir, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa; en tanto que la justicia delegada, implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio.⁶

El hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuere de justicia delegada, originó que el mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual se reflejó en dos limitantes:

1. Que sus resoluciones fueren meramente declarativas, y;
2. Que el Tribunal careciere de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

Fue pues bajo la influencia de la doctrina francesa que se desarrolló una jurisdicción administrativa diversa del Poder Judicial, basada en el principio básico de que el Estado no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos en contra del mismo no podían ser más que declarativos. Al respecto de lo anterior es de señalar que la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal establecía que el Tribunal no estaría dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos y la negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquier otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada, mediante el juicio de amparo, en

⁶ Ibidem, p.172.

el que como es obvio , ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino que únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución.

El Tribunal pronunciaría tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

Para la división del trabajo se propuso organizar el Tribunal en Salas, y con el objeto de evitar jurisprudencias contradictorias, se determinó que el Pleno podrá intervenir, a instancia de alguno de los magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar esa jurisprudencia cuando las Salas pronuncien fallos divergentes. El Tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. La Administración Pública, los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, conservarían sus propias facultades y su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación fuera parte.

Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.

La ley llama juicio y no recurso, a la instancia al Tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa, según antes se indicaba o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso. El Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La garantía del interés fiscal no es una condición para el ejercicio del derecho de oposición, sino únicamente para que se suspendan los procedimientos coactivos.

1.2.2.- ESTRUCTURA.

En cuanto a su estructura, el Tribunal Fiscal de aquella época estaba compuesto por cinco salas, tres Magistrados por sala, es decir, quince Magistrados que constituían el pleno del mismo y que se encargaba del gobierno del Tribunal. Para que el Tribunal pudiese sesionar, era indispensable la presencia de un mínimo de nueve Magistrados. Cada Sala estaría presidida por un Presidente quien duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto. A su vez, el artículo segundo de la Ley en comento, exponía que habría un presidente del Tribunal, quien asimismo presidiría su Sala y que duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.⁷

1.2.3.- COMPETENCIA.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, la competencia de dicho órgano jurisdiccional comprendía únicamente controversias de orden tributario; además, se incluyó en la competencia del Tribunal Fiscal el conocimiento de los juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener la anulación de una resolución favorable a un particular. La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación rebasó los límites de lo tributario propiamente dicho, extendiéndose a otro tipo de actos administrativos, con lo que se inició una proyección de dicho órgano jurisdiccional hacia la competencia general de un tribunal de lo contencioso administrativo.

En 1949 se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social en el sentido de declarar que la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, por lo que el Tribunal Fiscal de la Federación resultaba competente para conocer de las controversias entabladas respecto de los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

⁷ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Tribunal Fiscal de la Federación un somero examen del mismo. Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años, México 1982, Tomo

También hay una nueva ampliación perteneciente al ámbito de lo contencioso administrativo que rebasa lo tributario, fue la relativa a los juicios promovidos contra multas por infracciones a las normas administrativas federales y del Distrito Federal, cuyo conocimiento se confirió al Tribunal Fiscal de la Federación a partir del año de 1966; también se autorizó a este Tribunal para conocer de los juicios referentes a pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Por lo que hace a la competencia del tribunal, se estructuró en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal, como lo eran;

- A. Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de organismos fiscales autónomos, que determinarían un crédito fiscal, lo fijarían en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.
- B. Las resoluciones que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas, claro, en materia fiscal.
- C. Contra cualquier otra resolución en materia fiscal que causara un agravio no reparable a través de algún recurso administrativo.
- D. Una segunda esfera de competencia independiente de las resoluciones liquidadoras o determinadoras de créditos fiscales, lo constituyó el ejercicio de la facultad económico-coactiva por parte del Estado, cuando esta facultad no fuera ejercida conforme a la Ley.
- E. Un tercer ámbito de competencia lo fue la negativa de la autoridad de devolver lo ilegalmente percibido en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos.
- F. Por último se establecía la competencia del Tribunal, para conocer de las demandas interpuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de anular una resolución favorable a un particular,

con lo que además de que se establecía el equilibrio procesal entre las partes, en cuanto a los medios de defensa, se sentaba el principio de que la autoridad no pudiese revocar por sí sus resoluciones.

1.2.4.- PROCEDIMIENTO.

Al crear al Tribunal Fiscal de la Federación y establecer las normas que regirán su funcionamiento, la Ley de Justicia Fiscal señaló en su Exposición de Motivos, como principales rasgos característicos del proceso los siguientes:

- 1) Constituye un juicio y no un recurso, ya que este supone continuidad dentro de un mismo procedimiento, en tanto que con la instancia ante el Tribunal Fiscal se pasa de la actuación oficiosa de la Administración a la fase contenciosa o jurisdiccional.
- 2) El juicio será *en* todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos, aunque en algunos casos llevarán implícita la posibilidad de una condena, como cuando se trata de negativas de devolución de lo pagado indebidamente. Además el fallo que declara la nulidad indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.
- 3) El Tribunal Fiscal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de las autoridades a obedecer las sentencias del Tribunal deberá combatirse mediante el juicio de amparo.
- 4) La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución, ya sea expresa, o bien tácita, en el caso del silencio de las autoridades.
- 5) A fin de lograr una pronta y eficaz justicia, el procedimiento es oral, lo que implica los siguientes principios:

- a) El predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda.
- b) El contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción.
- c) La identidad física de las personas de los jueces durante el proceso, es decir que los magistrados que tramitaron el juicio sean los mismos que lo fallen.
- d) La inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias.
- e) La concentración del procedimiento, estableciendo una sola audiencia, salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo una corta vigencia, ya que el 30 de diciembre de 1938 se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1° de enero de 1939.

Es con la entrada en vigor del código de 1938, cuando se dota al Tribunal de ciertas facultades propias de un tribunal de plena jurisdicción, tales como imponer multas para hacer cumplir la suspensión del procedimiento de ejecución, así como el señalamiento de que la sentencia puede obligar a la autoridad a realizar determinados procedimientos o actos, para lo cual se fija un plazo de cuatro meses que se suspenderá en caso de que se interponga recurso contra la sentencia, hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

En cuanto a las características procesales del citado tribunal, éstas pueden sintetizarse como sigue:

- a. Como ya se mencionó, era un órgano de competencia específica en materia fiscal.

b. Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo a un criterio de división del trabajo.

c. Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en juicio de anulación y se regularon de acuerdo a lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado Francés.

d. El procedimiento establecido era uniinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.

e. Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma de 1934.

Es de señalarse que los precursores de la creación del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el que predominara la oralidad, de la cual la exposición de motivos reconoció una serie de ventajas como el contacto inmediato de los jueces con las partes y con elementos de convicción; la identidad física de la persona de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y como aspecto fundamental, la concentración del procedimiento en una sola audiencia, lo cual permitía una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales. Fue pues, uno de los fines primordiales de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el conseguir una justicia fiscal pronta y expedita, sin embargo y desafortunadamente, en la práctica se siguió el procedimiento escrito.

Es conveniente referirnos al inagotable problema de la división de poderes y la manera en que la exposición de motivos justificó la existencia de un Tribunal Administrativo en el seno del Poder Ejecutivo.

De igual forma que en la época de Vallarta, se crearon entre los estudiosos del derecho, legisladores y la Suprema Corte de Justicia, acaloradas discusiones sobre si

la creación de un Tribunal Administrativo, atacaba el principio de la separación de poderes y violaba el artículo 49 de la Constitución.

Al respecto, la exposición de motivos resolvió el problema, diciendo que en efecto la doctrina mexicana prohibía la existencia de tribunales administrativos con capacidad de emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, pues existe la sujeción a los tribunales federales en la vía de amparo, sin embargo, nada impide la creación de tribunales administrativos que sean independientes a la administración activa, que emitan sus fallos pero que sí estén sujetos a la revisión del Poder Judicial mediante el Juicio de Amparo.

La exposición de motivos también puntualizó que la jurisprudencia, a partir del año 1929, había establecido que tanto leyes federales como cualquier ley, podía impugnarse mediante recurso diverso al juicio de amparo y por lo tanto, ante autoridad distinta a la judicial, lo cual no quería decir que dicho recurso fuere paralelo al de amparo, sino por el contrario, que la resolución que le recayera a dicho recurso, fuere un requisito para la interposición de la demanda de garantías.

Para justificar al nuevo Tribunal Fiscal, la exposición de motivos también analizó el artículo 14 constitucional, que establece las garantías del juicio pero no precisa los tribunales ante los cuales debe seguirse dicho juicio, razón por la cual implícitamente, según los creadores del tribunal, se acepta la legalidad de otro tipo de tribunales que no sean judiciales, pudiendo ser procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Por último y para agotar el tema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos, la exposición de motivos en comento, resolvió a favor de la legalidad y constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación y estableció que siguiendo la línea francesa de pensamiento, la existencia de un tribunal administrativo no rompía con nuestra estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era válida y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública.⁸

⁸ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.

1.2.5.- COSA JUZGADA.

Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las Decisiones del Tribunal Fiscal, se estableció que éstas tendrían fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos términos tienen cuando los emplean nuestros códigos de procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria; es una cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo. La cosa juzgada puede tener diversos grados, y que uno de ellos es cuando un fallo ya no es revocable por recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinaria; sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le sea favorable la cosa juzgada sí es absoluta.

Con la jurisprudencia del propio Tribunal es de esperarse que se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales.

1.3.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.

Entró en vigor el 1° de enero de 1939, y recogió en su Título Cuarto las disposiciones de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, así como los lineamientos del juicio de nulidad, con algunas modificaciones. Entre las más importantes, en relación al procedimiento, cabe señalar la contenida en el artículo 200, fracción VII, conforme a la cual debe apreciarse la resolución impugnada, tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal, a menos que ésta se hubiera negado a admitir las pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario, el actor no hubiera tenido oportunidad de ofrecerlas. En el artículo 198 se dispuso que no serían admisibles las pruebas que no hubieran sido ofrecidas ante la autoridad demandada en la fase oficiosa del procedimiento, salvo que en ésta no hubiera existido oportunidad legal de hacerlo.

Esta disposición, que subsistió en el Código Fiscal de 1967, significa una limitación al derecho de defensa del particular que promueve el juicio de nulidad,

que no se contempla en los lineamientos del mismo, según fueron establecidos por la Ley de Justicia Fiscal, y que modificó la naturaleza de la Instancia ante el Tribunal Fiscal, la cual, según se ha dicho, se configuró como juicio y no como un recurso, no estableció la vinculación entre la fase oficiosa y la contenciosa que implica que en el juicio no se puedan ofrecer y rendir otras pruebas distintas a las presentadas en el procedimiento administrativo.

Tales preceptos convirtieron al juicio de nulidad en una segunda instancia del procedimiento administrativo, lo que no se compagina con el sistema de justicia delegada en que se basó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como un tribunal independiente y autónomo respecto de la Administración activa, en virtud de lo cual el proceso debe ser también independiente del proceso administrativo.

En el Capítulo Primero se establecen las Disposiciones Generales, en las cuales se dispuso que el Tribunal Fiscal de la Federación tendrá las facultades que el código le otorgaba, éste dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa; se compondrá de veintiún Magistrados y funcionará en pleno y en siete Salas de tres Magistrados cada una. Tendrá un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto; estos Magistrados serán nombrados por el Presidente de la República a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado.

Para ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de 25 años, de notoria buena conducta, no haber sido condenado por delito intencional, contra la propiedad, abogado con título expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello, con cinco años por lo menos de práctica en materia fiscal.

Capítulo Segundo.- De la competencia:

Artículo 160.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

I. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que

sin anterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que se constituyan contra funcionarios o empleados federales responsables en materia fiscal.

III. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin anterior recurso administrativo, sanciones por infracción a las leyes fiscales.

IV. Contra cualquier resolución dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

V. Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes han sido afectados por él.

VI. Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular.

VIII. Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación.

1.4.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.

El segundo Código Fiscal comenzó a regir el 1° de abril de 1967, y en su Título Cuarto reprodujo sustancialmente las disposiciones concernientes al procedimiento contencioso del anterior ordenamiento, salvo algunas innovaciones, entre ellas las que aparecen reseñadas en la Exposición de Motivos y que se mencionan a continuación.

Se estableció la posibilidad de recusar a los Magistrados cuando éstos tuvieran impedimento o cuando, habiendo sido excitados por el Pleno a pronunciar sentencia no formularan el proyecto dentro de los quince días siguientes.

Se consagra en la ley el sistema de Magistrado Instructor que en la práctica había venido funcionando, para lo cual se amplían las facultades de la Ley de Justicia Fiscal y el primer Código Fiscal de la Federación atribuían al Magistrado Semanero para admitir o desechar las demandas y sobreseer en los juicios en caso de desistimiento del actor o revocación administrativa de la resolución impugnada. Se amplía también el recurso de reclamación ante la Sala contra las resoluciones del Magistrado Instructor.

Se adiciona la norma de que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Por otra parte, se separan del Código Fiscal todas las disposiciones relativas a la integración, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación para formar su Ley Orgánica, la cual entró en vigor en la misma fecha que el Código Fiscal de que se trata, es decir, el 1° de abril de 1967.

1.4.1. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución; como consecuencia de la reforma constitucional, se estableció a favor de las autoridades hacendarías, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece, el Tribunal se compondrá de veintidós magistrados y actuarán en pleno o en salas.

Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requiere: ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título debidamente registrado en la Secretaría de Educación Pública, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación y con tres años de práctica en materia fiscal; el Tribunal tendrá un presidente que durará en su encargo un año, podrá ser reelecto y no integrará Sala, cada Sala tendrá también un presidente que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto.

El Tribunal tendrá un Secretario General de acuerdos, los secretarios y los actuarios necesarios para el despacho de los negocios de cada sala y los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación; los secretarios y los actuarios deberán ser mexicanos mayores de veinticinco años, licenciados en derecho, con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado en la Secretaría de Educación Pública y de reconocida buena conducta. Todos ellos estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito, etc., excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos.

El Tribunal entre otras tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal Fiscal.
- II.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal y los demás reglamentos necesarios para su buen funcionamiento.
- III.- Resolver los recursos que concedan las leyes en contra de las sentencias y fallos que dicten las salas.

En el Tribunal Fiscal de la Federación habrá siete salas, integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una sala será indispensable la presencia de tres magistrados y para las resoluciones bastará mayoría de votos.

1.5.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 2 DE FEBRERO DE 1978.

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un cuerpo Colegiado, cuya actividad es dilucidar las controversias existentes entre un órgano del Estado y un particular, con la finalidad de impartir justicia en materia fiscal federal; antes de la reforma, el Tribunal Fiscal no tenía capacidad para hacer cumplir sus resoluciones, y el particular estaba obligado a solicitar el cumplimiento de dichos fallos por la vía del Juicio de Amparo.

El Tribunal se integraba por una Sala Superior y por las Salas Regionales:

a. Las Salas Regionales que actúan como entes que pueden conocer, instruir y resolver cualquier clase de asuntos que sean competencia del Cuerpo Colegiado, se encuentran distribuidas en diversas zonas de la República, con la finalidad de que los juicios se resuelvan cerca del domicilio del particular demandante, o de aquel sujeto privado cuyos intereses se vean afectados por la interposición de una demanda por parte de una autoridad.

b. La Sala Superior, cuyas funciones son las de poder resolver aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, como lo pueden ser los juicios cuyo valor exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, elevado al año, y los negocios en que para su resolución sea necesario fijar, por primera vez, la interposición directa de una Ley, o bien determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación; para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años, y sin exceder de sesenta y cinco años de edad al día de la designación, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco años de práctica en materia fiscal. Al término de su primer periodo, un magistrado podrá ser nuevamente designado si tiene más de sesenta y cinco años y sin exceder de setenta.

El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, quien será también secretario de acuerdos de Sala Superior, un Oficial Mayor, los Secretarios, los actuarios y los peritos necesarios para el despacho de los negocios de las salas, así como los empleados que determinen el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Sala Superior se compondrá de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de seis de sus miembros para que pueda sesionar; las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y si persiste se designará nuevo ponente.

El presidente del Tribunal será designado en la primera sesión anual de la Sala Superior, durará en su encargo un año, podrá ser reelecto y formará parte de la misma sala; el Tribunal en sus Salas Regionales se integrará por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pago de las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, la Sala en cuya circunscripción territorial tenga su sede la autoridad que haga dicho requerimiento.

Las demandas se distribuirán en las Salas de manera que corresponda igual número a cada magistrado, quien tendrá la calidad de instructor respecto de las que le sean turnadas.

1.6. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1o ENERO DE 1996.

En el año de 1995 la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación no contemplaba dentro de su competencia material a la materia administrativa.

En el año de 1996, se publica la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual deroga a la Ley del 2 de Febrero de 1978; en esta ley se regula la competencia material en el artículo 11 fracción XIII, que con la lectura de la referida fracción, nos podemos percatar de que el Tribunal Fiscal de la Federación, con esta nueva Ley Orgánica se vuelve un tribunal administrativo, dicho artículo señala lo siguiente:

“Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que a continuación se señalan.

XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.”

Las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo undécimo señalaba que en relación con las

modificaciones a que se refiere el artículo décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

III.- Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante señalar la tesis que a continuación se transcribe, ya que la misma señala que en la misma Ley Federal del Procedimiento Administrativo, con esta nueva reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se establecía la opción de impugnar los actos que rigen a este ordenamiento por medio del juicio que se sigue ante dicho tribunal.

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTICULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral se corrige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con

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

Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.”

Esta tesis aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, página 42; por instrucciones de la Segunda Sala se publica nuevamente con las correcciones que indicó.

1.7. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1º DE ENERO DE 2006 QUE DEROGA EL TITULO VI DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Entró en vigor el 1º de enero de 2006, y recogió en su totalidad el Título VI del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de enero de 2005, dicha Ley está integrada por las disposiciones que norman la sustanciación del Juicio Contencioso Administrativo. Aunado a lo anterior, en la citada legislación se incorporan novedades respecto de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asimismo se incluyen situaciones novedosas en relación a las contenidas en el Código Fiscal de la Federación previamente referido, destacando las siguientes:

- a) La posibilidad de que los particulares puedan impugnar no solamente los actos administrativos de carácter individual que les afecten, sino también las resoluciones administrativas de carácter general, excluyendo de la competencia del Tribunal a los reglamentos.
- b) Se incorpora la condena en costas a favor de la autoridad demandada, con la finalidad de evitar y erradicar las prácticas dilatorias.
- c) Se prevé la posibilidad de que la autoridad demandada indemnice al particular por los daños y perjuicios que le haya causado, cuando la autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada, aclarando que, tanto la condena en costas, como la indemnización, deberán ser tramitadas a través de la vía incidental.
- d) Se reducen los plazos procesales.

e) Se fortalecen las disposiciones relativas a la suspensión de la ejecución del acto reclamado, incluyendo la posibilidad de la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho.

f) Se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emita el propio Tribunal.

Además de lo anterior, se incluyeron con el ánimo de perfeccionar las disposiciones de la Ley, diversas propuestas presentadas por el Senador David Jiménez González, respecto de las cuales, la Comisión dictaminadora consideró atinadas, llevándose a cabo las modificaciones respectivas, siendo estas las siguientes⁹:

a) En el artículo 6º, el penúltimo párrafo cambia de lugar, y pasa a ser el párrafo tercero, en virtud de que define lo que se considera como una práctica dilatoria.

b) En el artículo 8º, para dotar al texto de mayor claridad, se mejora la redacción de las fracciones II y IV, segundo párrafo;

c) En el artículo 15, fracción IV, segundo párrafo se determinó remitir al plazo previsto en el artículo 17, relativo a la ampliación de la demanda, con la finalidad de evitar dos términos para la nulidad de notificaciones, a saber, uno cuando se impugna en la demanda y, otro, cuando la autoridad hace valer la extemporaneidad de la demanda, en la contestación de la misma.

d) En congruencia con la modificación propuesta anteriormente, en el artículo 17, se adiciona una fracción V, para prever como causal de ampliación de la demanda cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

e) A efecto de dotar a la Ley de mayor seguridad jurídica para los particulares, y tomando en consideración que en algunos casos, de no decretarse las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente, motivo de la resolución impugnada, se podría dar lugar a que el litigio quedara sin materia o

⁹ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

se causara un daño irreparable al actor, se consideró necesario incluir las denominadas medidas cautelares y, en ese tenor, se adiciona al Título II, un capítulo III denominado "De las medidas cautelares", pasando los actuales capítulos III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, a ser IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, respectivamente; el cual contendrá cuatro artículos y, en consecuencia, se recorrerá la numeración de los demás artículos de la Ley.

f) En el artículo 28, fracción V, por motivos de seguridad jurídica se eliminó la facultad discrecional para que la Sala Regional conceda la suspensión provisional.

g) En el artículo 41, se adiciona un párrafo primero, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, a efecto de prever que el actor que pretenda se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, pruebe los hechos de los cuales deriva su derecho y la violación correspondiente, cuando ésta conste en hechos positivos, y el demandado sus excepciones.

h) A efecto de modernizar y hacer congruente el texto de la Ley con las reformas que se están efectuando al Código Fiscal de la Federación, se estimó conveniente modificar el artículo 47, relativo a la valoración de las pruebas, para incluir a los documentos digitales.

i) En el artículo 58, relativo al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, toda vez que también conoce y emite resoluciones en determinados asuntos, las que dictaminan consideran necesario incluir al Pleno del Tribunal.

j) En el artículo 61, con el ánimo de reducir la carga de trabajo del Pleno del Tribunal, estas Comisiones estiman conveniente que el recurso de reclamación respecto de sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva previsto en la Ley debe ser competencia de las Secciones de la Sala Superior, y, en consecuencia, han propuesto dicha modificación.

En la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se incorporaron disposiciones jurídicas tendientes a mejorar el procedimiento administrativo y se fortalece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

con lo que se pretende garantizar la plena jurisdicción del mismo, sentando las bases para contar con una verdadera instancia contenciosa administrativa.

Al respecto de lo anterior, si bien es cierto que con la citada Ley se busca la consumación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un órgano de plena jurisdicción, no se otorgan al mismo verdaderas facultades para lograr la coercitividad de sus resoluciones, ya que si bien es cierto con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar la supuesta efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emita el propio Tribunal, es igualmente cierto que el mismo no tiene a su alcance la posibilidad de comprobar la real ejecución de las sanciones que el mismo impone en el incumplimiento de sus resoluciones, tal es el caso de las multas que impone en la citada hipótesis, mismas considero carecen de coercitividad, en virtud de que la autoridad encargada de la ejecución de dichas multas derivadas de las sanciones impuestas por el Tribunal en el procedimiento de cumplimiento de sus resoluciones, resulta ser Autoridad Fiscal (Sistema de Administración Tributaria) dependiente del Poder Ejecutivo, autoridad que por la citada dependencia del Poder Ejecutivo tiene una discrecionalidad fáctica de ejecutar las sanciones referidas.

Por lo anterior, considero que la plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está lejos de lograrse, en virtud de la ausencia legal de facultades y medios legales idóneos que permitan y obliguen orgánicamente al Tribunal exigir el cumplimiento de sus resoluciones, a través de la imposición de sanciones efectivamente coercitivas respecto de las cuales la citada Juzgadora tenga la certeza jurídica de su ejecución.

Finalmente la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo Cuarto Transitorio dispone que “los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la presente Ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda”, situación que consideramos

violatoria del artículo 14 Constitucional, en razón de que con la citada disposición se viola la garantía consagrada en el citado precepto constitucional, en atención a la prohibición implícita de no poder aplicar al particular disposición alguna que beneficie su situación jurídica procesal en el juicio contencioso administrativo, no obstante que lo anterior no es objeto del presente estudio, en el siguiente capítulo se realiza un breve esbozo de las garantías constitucionales que rigen el Juicio Contencioso Administrativo.

1.8. ESTRUCTURA ACTUAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

En este punto del presente trabajo consideramos fundamental exponer la estructura actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto de determinar las reformas que el mismo ha sufrido tanto en materia orgánica como competencial.

Actualmente con base en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal se encuentra estructurado por la Sala Superior y las Salas Regionales, como enseguida exponemos.

SALA SUPERIOR

La Sala Superior se compone por 11 magistrados, nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o bien de la Comisión Permanente según sea el caso. Durarán en su cargo seis años desde la fecha de su designación y podrán ser ratificados por única vez por un periodo de nueve años.

Para sesionar en la sección bastará con la presencia de 4 cuatro magistrados; las secciones de la Sala Superior se integran con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus presidentes. El presidente del Tribunal no integrará sección. Los Presidentes de las secciones serán designados en la primera sesión que en el año tenga la sección respectiva, la cual será privada. Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

SALAS REGIONALES

Las Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una, requieren la presencia de los tres para poder sesionar, mientras que para resolver es necesaria la mayoría de votos.

Los magistrados de las Salas Regionales, al igual que los de la Sala Superior, serán, nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado y podrán ser reelectos.

Cada Sala Regional estará presidida por uno de sus magistrados, los Presidentes de las Salas Regionales serán designados en la primera sesión que en el año tenga la sala respectiva, y durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata, así mismo habrá un magistrado instructor que puede ser cualquiera de los tres, quien se encargará de la tramitación del juicio desde la presentación de la demanda, hasta el cierre de la instrucción.

Las Salas Regionales se encuentran en las diferentes regiones en el que se divide el territorio nacional a saber:

- 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;
- VIII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;

- VIII. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- IX. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- X. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XI. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIII. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XIV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XV. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVI. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVII. 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;
- XVIII. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XIX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

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

Así mismo, el Tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, quien lo será también de la Sala Superior, un Oficial Mayor, Secretarios de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales, Actuarios, Peritos y demás empleados administrativos.

Ahora bien, en lo que toca a la competencia material del Tribunal, con base en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas siguientes:

- I. Las dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II, Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme para fundar su demanda que, le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según sea 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 solo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

- VI. Las que dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras publicas celebradas por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal.
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios, así como sus organismos descentralizados;
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades a los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este articulo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

En cuanto a la Sala Superior, haciendo uso de su facultad de atracción prevista en el artículo 239-A fracción I incisos a y b, del Código Fiscal de la Federación, esta conocerá de juicios que tengan características especiales, que son precisadas en el numeral citado y que son:

- I. Que el valor del negocio exceda tres mil quinientas veces el Salario Mínimo General diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o;
- II. Que para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

En otro orden de ideas, conviene analizar el Procedimiento Contencioso Administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual analizaremos en el tercer capítulo para estar en aptitud de afirmar o negar si realmente se trata de un procedimiento ágil, práctico, moderno, eficaz, y cuya justicia es pronta, expedita e imparcial, tal y como fue concebido por los creadores de la Ley de Justicia Fiscal, como quedó establecido en líneas anteriores y como lo exige el artículo 17 de nuestra Carta Fundamental, el cual será motivo de estudio de nuestro segundo capítulo. El Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa se integra por una Sala Superior y Salas Regionales; la competencia de las salas regionales se encuentra establecida en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en el artículo 24 señala la competencia en razón del territorio, por lo que se deduce que las salas regionales tienen competencia en razón de la materia y el territorio; pudiendo resolver así las controversias tanto en materia fiscal como en materia administrativa, cuando las autoridades administrativas pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente. Siendo este un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.9. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.-

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con organización y competencia que se establece en su propia Ley Orgánica.

Dicho tribunal se integra por una Sala Superior compuesta por 11 magistrados y 20 Salas Regionales distribuidas en las diferentes regiones del territorio nacional, compuestas por tres magistrados cada una.

Las Salas Regionales, conocen en razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante que impugne las resoluciones correspondientes, excepto en los casos en que el demandante no tenga domicilio fiscal en territorio nacional o que se trate de empresas que formen parte del sistema financiero o bien tengan según la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el carácter de controladora o controlada, caso en el cual será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentra la autoridad ordenadora que dictó la resolución impugnada.

Por otra parte, dichas Salas también conocen de juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de su competencia. En estos casos la Sala competente será la que tenga jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar.

Por lo que toca a la competencia del Tribunal, inicialmente se estableció con competencia exclusiva en materia fiscal, pero mediante diversas reformas se ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá en única instancia, a través de las Salas regionales y de la Sala Superior, cuando ésta ejerza su facultad de atracción, de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de algún

ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente recibido por el Estado; así mismo conocerán de las resoluciones que impongan multas por Infracciones a las normas administrativas federales; de igual manera de las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores y a las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Se les ha dado competencia para conocer de controversias en materia de pensiones y prestaciones sociales a los miembros de la fuerza aérea, armada, pensiones civiles ya sea a cargo del Erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; de los asuntos relacionados con los créditos a favor del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores; sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada; sobre resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento de Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizadas federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Para concluir este capítulo, vamos a definir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un órgano jurisdiccional en vías de consumarse como un verdadero órgano de plena autonomía, encargado de Impartir justicia administrativa resolviendo en forma imparcial las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares de manera pronta y completa para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, para así salvaguardar, el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo.

De ahí el reconocimiento de que es objeto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como institución al servicio de la sociedad, del país y del estado de derecho. Así pues, esta función se traduce en un instrumento importante para el logro de la paz social, para el desarrollo democrático y para el avance del estado de derecho, habida cuenta que la administración de justicia, en cuanto alta tarea del estado, debe llevarse a cabo de la manera más puntual que corresponda a sus fines, es decir, logrando que los tribunales hagan cumplir los postulados constitucionales, consagrados por el sistema democrático, con lo

cual se logra dicho desarrollo, y auspicia a la par que el estado de derecho se enriquezca y avance.

CAPITULO II.- GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.-DEFINICIÓN DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

Las garantías constitucionales se entienden desde punto de vista doctrinario como las "Instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado, asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentren consagrados.

En mérito de lo anterior, deviene necesario citar el concepto doctrinal y filosófico que el Dr. Ignacio Burgoa aporta respecto de la definición de garantías, mismo que señala lo siguiente:

“la palabra "garantía" proviene del término anglosajón **warranty** o **warrantie**, que significa la acción de asegurar, proteger o salvaguardar.”¹

Por lo anterior, se puede inferir que la relación jurídica que origina una garantía individual tiene como objeto generar derechos y obligaciones para los sujetos de la misma. Las garantías individuales son conceptuadas como prerrogativas jurídicas que el orden de derecho crea o instituye a favor de los gobernados, con el objeto de proporcionar factibilidad al desenvolvimiento del individuo en su entorno social.

En virtud de la imperante necesidad de paz y de seguridad en la comunidad, este precepto prohíbe a las personas hacer justicia por sí mismas y también les prohíbe ejercer violencia para reclamar algún derecho; simultáneamente finca como contrapartida a tales prohibiciones, el derecho de los gobernados a que se les administre Justicia

¹BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Garantías Individuales. 6ª Edit. Porrúa, México, 1970, Pág.151.

por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual será gratuito y por ello se prohíben las costas judiciales.

Con lo anterior el poder punitivo se encuentra reservado al Estado y lo que se conoce como derecho de acceso a la jurisdicción para los gobernados.

Para fortalecer este derecho de carácter social, se estatuye también que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Previo al análisis del artículo 17 constitucional, estimo oportuno abordar el tema de la jurisdicción, por lo que en los siguientes puntos, analizo el tema en cuestión, lo anterior de manera sintética, con el objetivo hacer la explicación citada de mediata comprensión.

2.- DEFINICIÓN DE JURISDICCIÓN.

Defino sintéticamente que la jurisdicción, es la potestad para administrar justicia, atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir. Podemos retomar la idea señalada en el punto que antecede, pues aparece en la presente definición el papel que el Estado confiere al Juez cualquiera que éste sea para administrar justicia.

Ahora bien apuntado lo anterior deduzco que *la jurisdicción* puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto, puede dilucidarse, a veces, la necesidad de ejecutar el contenido de la declaración formulada por el juez y entonces la actividad jurisdiccional no es ya meramente declarativa sino ejecutiva también. La actividad que los jueces realizan en el proceso, es por tanto, no sólo declarativa sino también ejecutiva de la resolución que se dicta cuando sea necesario.

La función del juez no consiste únicamente en dar la razón al que la tenga, sino que se extiende a hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia cuando el vencido no la cumple voluntariamente.

La jurisdicción es una actividad pública destinada a mantener eficacia de la legalidad establecida por el legislador."²

Por eso es importante definir el derecho a la tutela jurisdiccional el cual se puede definir como, el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional la pretensión o la defensa, en su oportunidad, ejecuten esa resolución. Podemos afirmar que así como ambas partes no tienen derecho a hacerse justicia por propia mano, sí tienen, en cambio, derecho a que los tribunales les hagan justicia.

De acuerdo a Jesús González Pérez, el derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el acceso a *la justicia*, para evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales y que se excluya el conocimiento de las pretensiones en razón a su fundamento; segundo, una vez logrado el acceso, para asegurar que ante los tribunales se siga un *proceso* que permita la defensa efectiva de los derechos y obtener solución en un plazo razonable, y tercero, una vez dictada la sentencia, a través de la plena *ejecución de esta*.³

De este modo, el derecho a la tutela jurisdiccional se manifiesta en tres derechos fundamentales:

1. El derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales,
2. El derecho a un proceso justo y razonable, y

² DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México 1970 pp.215.

³ GONZÁLEZ PEREZ, Jesús, El Derecho de la Tutela Jurisdiccional. Civitas Madrid, 1984, pp. 40.

3. El derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal.

2.1.- BREVE ANÁLISIS DE LA JURISDICCIÓN.

La vida en sociedad supone una multitud de relaciones entre hombres, las cuales son reguladas por el Estado a través de las funciones legislativas y administrativas, creando situaciones jurídicas que dentro de la normalidad deben ser voluntariamente acatadas.

Ahora bien, en el momento en que esta voluntad estatal se rompe y los actos engendrados son motivo de duda o violación, es cuando el Estado como ente fáctico conservador del orden jurídico, debe intervenir para evitar que sus gobernados se hagan justicia por su propia mano.

Cuando existe con anterioridad un conflicto de derecho, una duda o error sobre su aplicación o el alcance que pueda llegar a tener una situación jurídica determinada, el Estado interviene desarrollando una función jurisdiccional, la cual siguiendo por principio la semántica, consistente en "decir el derecho".

El Estado al administrar, es titular de un interés público, pero cuando juzga, no es parte interesada en la relación jurídica, por ello no es posible hablar de función jurisdiccional sin la existencia de un órgano del Estado imparcial e independiente.

Así, "...el Estado realizará actividad jurisdiccional o administrativa, según su posición de independencia: si actúa como parte de la relación, como titular de un interés público contrapuesto al del reclamante, realiza función administrativa; si actúa como órgano imparcial, independientemente de los órganos que integran ese complejo orgánico que es la administración, realiza función jurisdiccional..."⁴

⁴GONZALE PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1955, p. 37.

El acto Jurisdiccional es una declaración respecto a un conflicto de intereses por parte del órgano jurisdiccional correspondiente; esta decisión puede contener una situación jurídica particular del más amplio objeto, un acto condición, una situación de carácter general, privar de efectos un acto irregular, aún cuando siempre estará condicionada a las Garantías establecidas en la Constitución, teniendo la presunción absoluta de verdad, que se denomina cosa juzgada.

Como no puede existir proceso sin jurisdicción, tampoco se puede dar ésta sin acción, es decir, "la jurisdicción no se concibe sino a través del acto provocador o acción, que es la facultad que tienen las personas para promover la actividad del órgano jurisdiccional,"⁵ pues el Estado no puede intervenir oficiosamente.

La jurisdicción es pues "...la función con la que el Estado, por medio de órganos especialmente instituidos, realiza su poder y debe dirigir el proceso y hacer que se cumpla el fin de protección jurídica del mismo, aplicando las normas de derecho objetivo a los casos suscitados por el ejercicio de una acción..."⁶

Una vez explicada y conceptuada la palabra jurisdicción, se hace más sencillo el estudio del artículo 17 constitucional que consideramos primordial para demostrar, en su debido momento, que el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, regulado antes por el Título VI del Código Fiscal de la Federación vigente hasta 2005 y hoy regulado en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir de 2006, no va de acuerdo con las garantías consagradas en dicho artículo, principalmente por los plazos exagerados del procedimiento que entorpecen la continuidad e inmediatez del mismo y por la evidente parcialidad que se refleja en algunos de los preceptos de los cuerpos legales previamente señalados, tal como es el caso de artículo 50 de la citada Ley, precepto legal que será materia del análisis del presente trabajo en su capítulo cuarto.

⁵ OVALLE FABELA, José, Teoría General del Proceso. Edit. Harla, México, 1991, p.146.

⁶ CORTES FIGUEROA, Carlos, Introducción a la Teoría General del Proceso. Cárdenas Editor, Mexico 1975, p.28.

Ahora bien, el artículo 17 Constitucional, fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Marzo de 1987, con el fin de perfeccionar la impartición de justicia en México y satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

En ese orden de ideas, la exposición de motivos de la iniciativa a la referida reforma, estimó necesarios cambios jurídicos profundos, con el fin de crear normas que permitieran una vida individual más justa y segura, considerando al derecho como instrumento de transformación social.⁷

Así es como el perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración de justicia a nuestro entender, deben ser un proceso permanente y dinámico, en el que se propongan alternativas de mayor calidad y profundidad con el objeto de que cada avance mejore la calidad social.

Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, se adicionó el artículo en comento para quedar como sigue:

3.- ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.

El artículo que ocupa el presente punto dispone que "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre Justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA PRIMERA REFORMA AL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DE FECHA 17 DE DICIEMBRE DE 1986.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

De lo anterior concluimos los siguientes elementos:

- Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales creados expresamente por el Estado para resolver sus controversias;
- Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia; el término expedito significa, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, "Libre de todo estorbo, pronto a obrar".
- La justicia se impartirá en los plazos y términos que fijen las leyes, omitiendo toda práctica dilatoria que impida cumplir con tal mandato en perjuicio de quienes ocurren ante ellos.
- Las resoluciones de los tribunales serán prontas, completas e **imparciales**;
- El servicio de los tribunales será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales;
- Los tribunales serán independientes, ello lo garantizarán los mecanismos previstos por las leyes federales y locales;
- Los tribunales gozarán de plena ejecución de sus resoluciones; y

- Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Las garantías en comento imposibilitan a los órganos jurisdiccionales a retardar indefinidamente la administración de justicia, obligándolos a cumplir con los plazos previstos en las leyes adjetivas aplicables.

Debe ser rápida, porque los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y términos legales, teniendo siempre presente, además, que justicia que no es pronta no es justicia; debe ser completa, ya que los jueces deberán resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso; ser imparcial en la medida en que los jueces deberán dictar resoluciones justas de las controversias procesales, sin inclinarse o favorecer indebidamente a alguna de las partes.⁸

Las garantías de seguridad jurídica contienen un conjunto de derechos y principios de protección a favor del gobernado contra los actos de autoridad que excedan lo permitido por esos artículos constitucionales o, dicho de otra manera, la autoridad debe actuar apegada a estas disposiciones: son su regla y su límite.⁹

Las garantías contenidas en el artículo 17, que analizamos se concretan en las siguientes obligaciones del Estado.

- a) Establecer tribunales, con jueces honestos, imparciales y puntuales en el cumplimiento de su deber.
- b) Atender todo asunto que se le plantee.
- c) Prestar gratuitamente estos servicios al gobernado, el cual no deberá pagar costas judiciales.¹⁰

⁸ RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1990, pp.74-75.

⁹OCHOA VALDES, VEYTIA. Derecho Positivo Mexicano. Edit. Mc Graw Hill, México 1992, p.80.-

¹⁰Ibid, Págs. 84, 85.

El conjunto de modalidades jurídicas a las que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas, debe sujetarse a una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.¹¹

La garantía de seguridad jurídica, es eminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar.¹²

Lo peor de todo son los sueldos asignados al personal de justicia, lo que explica aunque no justifica, el dinero que se debe gastar para obtener de los Juzgados y del Tribunal Superior, una justicia expedita, ya que la gratuidad que exige el artículo 17 constitucional, es un verdadero mito.¹³

En este orden de Ideas, el autor José Ovalle Favela menciona que el artículo 17 de la Constitución establece cinco garantías constitucionales que sirven de fundamento a la administración de justicia en México. Ellas son:

- a. La prohibición de autotutela o de "hacerse justicia por propia mano",
- b. El derecho a la tutela jurisdiccional,

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México 1998, pg. 504.

¹²id.Pg. 505.

¹³PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. México 1978, pg. 313

- c. La abolición de las costas judiciales,
- d. La independencia judicial, y
- e. La prohibición de prisión por deudas de carácter civil.

Todas estas garantías se dirigen a asegurar las condiciones para que el Estado, a través de tribunales independientes e imparciales, imparta justicia conforme a derecho, por lo que podemos afirmar que forman parte esencial de la *garantía de justicia* consignada en la *Constitución*. Cada una de ellas contempla de manera específica alguna de esas condiciones.¹⁴

Por su parte el maestro Burgoa estima que este precepto Constitucional "no contiene una garantía individual propiamente dicha", ya que "no sólo no establece para el gobernado ningún derecho subjetivo ni para el Estado y sus autoridades una obligación correlativa, sino que impone al sujeto dos deberes negativos: *no hacerse justicia por su propia mano y no ejercer violencia para reclamar su derecho*".¹⁵

La seguridad jurídica en general, se conceptúa como el contenido de varias garantías individuales (garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica), consagradas por la Ley Fundamental, y se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, es decir, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

¹⁴ OVALLE FAVELA, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*. Edit. Oxford, 2ª ed. Pg. 403.

¹⁵ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*. Edit. Porrúa, México, 1993, Pp. 635-636.

El artículo 17 constitucional establece que la administración de justicia será expedita y gratuita. Por justicia, en el espíritu de tal precepto, no debe entenderse el valor respectivo como fin del derecho, sino la aplicación de la ley que deben realizar los tribunales. Estos, en consecuencia, no imparten justicia, sino aplican los ordenamientos legales y, evidentemente, la Constitución. En efecto, existe un principio que enseña que el juez no debe juzgar las leyes sino conforme a las leyes. Por tanto, aunque la ley sea injusta los tribunales tienen la obligación de acatarla, sin poder evaluarla axiológicamente para determinar si proclama o no la justicia; cuando se reclama una ley ordinaria por su inconstitucionalidad, el juzgador federal la analiza desde el punto de vista de su concordancia o discordancia con la Constitución, por lo que tampoco imparte justicia, sino que aplica esta aunque contengan mandamientos injustos.

4.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DE 30 DE OCTUBRE DE 1986.

CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICIONES DE MOTIVOS

MÉXICO, D.F., A 30 DE OCTUBRE DE 1986

INICIATIVA DEL EJECUTIVO

***CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE
SENADORES***

DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

PRESENTES

"El perfeccionamiento de la impartición de justicia en México ha sido una preocupación constante de la presente administración, para satisfacer la necesidad permanente de su pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del Individuo en su convivencia social.- La sociedad mexicana en su desarrollo conjunto nos ha acompañado en el propósito de alcanzar una nueva

concepción social del Estado y del derecho, y de establecer los instrumentos institucionales para la consulta popular en las tareas del desarrollo y la renovación de nuestro modelo de vida nacional.

El derecho se concibe, entre nosotros, como un instrumento de transformación social, por lo que la reforma jurídica, tan profunda como sea necesario, figura entre las grandes prioridades del presente. México vive y se desarrolla con nuevas normas jurídicas que permiten una nueva vida individual más justa y segura y que han mejorado la vida social, y las normas jurídicas en cuya elaboración ha participado el pueblo, no solamente por su aprobación formal por el H. Congreso de la Unión, por que son el resultado de un permanente proceso de consulta popular que responde a la vocación democrática ciudadana.

El perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia es un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora la realidad social, provoca propuestas de mayor calidad y profundidad y alienta las aspiraciones de todos los mexicanos para proseguir en esa tarea, con tenacidad. El bienestar del individuo inserto en su vida social, es el propósito central de nuestro proyecto nacional, plasmado en la Constitución, la organización y correcto funcionamiento del Estado y del poder público, deben contribuir al logro de este propósito, con estricto sometimiento a las normas constitucionales y leyes que de ellas emanan, pues ha sido y es decisión mexicana vivir en el sano ambiente de un Estado de Derecho. La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México, en ella, la nación expresa sus decisiones fundamentales y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura y como historia; conjuga los principios políticos de la independencia, la

reforma y la revolución, que recoge lo mejor de nuestra historia y los anhelos de la mayoría; establece las bases que sustentan la historia de un gobierno nacional viable y propone las reformas de relación entre gobierno y sociedad, constitutivas de la democracia.

El respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes son piezas estructurales en la concepción del Estado mexicano, pues lo primero constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del Estado, garantía de la libertad de los hombres y el segundo contiene la base orgánica de la estructuración del poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico y su divino forma parte del sistema general de protección a la libertad. La necesidad de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue reconocido en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones democráticas y liberales en América y Europa, por lo que el principio de la división de poderes ha sido una de las bases fundamentales de la doctrina constitucional moderna. En México, desde la Constitución de Apatzingan, primer ensayo constitucional mexicano, contiene la concepción tripartita de la división de poderes, al establecer que la atribución de la soberanía consistía en la facultad de dictar leyes, en la facultad de hacerlas ejecutar y en la facultad de aplicarlos a los casos particulares, estableciendo en consecuencia tres órganos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El constitucionalismo mexicano a través de toda su historia, salvo la Constitución de 1836, ha mantenido incólume el esquema clásico de la división de poderes, con la particularidad de que, debido a nuestra organización de carácter federal, siempre ha existido similitud fundamental

de este principio estructural entre la federación y las entidades federativas. La Constitución Federal mexicana, en su doble aspecto de Ley Fundamental del Estado Federal y de Estatuto Nacional común a los Estados que lo integran, contiene preceptos que afirman la identidad de nuestros principios políticos fundamentales, esta característica de nuestra forma de ser federal, es la base en donde se sostiene toda la organización política y social de México, principio rector que condiciona la estructura política de los Estados. Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, presentamos al órgano Constituyente Permanente, por conducto del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma de los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por propia mano y ejercer violencia para reclamar su derecho pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello dispone que los tribunales de justicia la impartan en forma expedita y gratuita. La garantía a la acción jurisdiccional está, pues, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, por lo que proponemos enriquecerla y adaptarla al presente, conservando los valores establecidos desde el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, y recogiendo los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, por que procesos lentos y resoluciones

tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos. Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad el principio de la división de poderes y por que la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente sólo de la ley. La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad. A la independencia objetiva se une el consentimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley. El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se imposibilitará de adquirir del transcurso de años de estudios y práctica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación de la ley.

Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional

independiente. En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo la independencia en el ejercicio de la función, se ve considerablemente disminuida. Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los Poderes Judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio público que presentan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia. El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática...".

En el texto del artículo 17 constitucional se garantiza a favor de los gobernados, entre otros derechos fundamentales el del acceso efectivo a la justicia, el que se concreta en la posibilidad de ser parte de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones deducidas y que ésta tenga una eficacia real y práctica.

5. PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

Todo individuo tiene derecho a que se le imparta justicia de manera pronta, completa e imparcial por medio de tribunales. Nadie puede hacerse justicia por propia mano, se imparte justicia por medio de tribunales o por autoridades dotadas de facultades para resolver controversias por medio de ley; la justicia se debe impartir de manera:

1. Pronta,
2. Completa, e;
3. Imparcial.

PRONTA.- (tiempo) todo procedimiento debe resolverse rápidamente, que las instancias no sean largas, para que sea rápida debemos agilizar todos los procedimientos.

COMPLETA.- Cuando una persona inicie una acción, todas sus peticiones deben ser resueltas.

IMPARCIAL.- Igualdad entre las partes, resolver la cuestión planteada; en la relación Jurídica - Tributaria, tanto el sujeto pasivo, como el activo deben estar en un rango de igualdad.

En consecuencia, podemos definir que la *prontitud* ha sido uno de los objetivos primordiales de numerosas reformas procesales, que lamentablemente no se ha podido alcanzar en forma satisfactoria. Esta condición impone a los legisladores el deber de regular procedimientos ágiles y sencillos; y también impone a los juzgadores el deber de dictar sus resoluciones dentro de los plazos que les señale la ley. El cumplimiento de esta condición debería motivar reformas legales que impongan a los juzgadores el deber de impulsar de oficio el desarrollo de los procesos; que sea lo más rápido posible atendiendo a la naturaleza del procedimiento, cumplimiento con todos los plazos legales, los cuales se suponen razonables. Que los tribunales emitan sus resoluciones de manera

completa significa que las leyes deben otorgar a las partes las oportunidades procesales adecuadas para exponer todas sus pretensiones y excepciones y para ofrecer y aportar los medios de prueba que estimen necesarios, siempre que sean relevantes y pertinentes en relación con el litigio planteado; así como que dichas leyes impongan al juzgador el deber de resolver todas y cada una de esas pretensiones y excepciones; sean abarcadas en la resolución definitiva de manera específica.

La *imparcialidad* es una condición esencial que deben satisfacer las personas (jueces, magistrados y ministros) que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional¹⁶, y consiste en el deber de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en litigio y de dirigir y resolver el proceso sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas; se atiende a la libertad del juez para dictar un fallo sin presiones para hacerlo en determinado sentido, así como la igualdad de las partes sin importar su condición. *costas judiciales atienden a que* son una prohibición para que los tribunales cobren contribuciones o contra prestaciones por los servicios que presten en el ejercicio de la función jurisdiccional, prohibición que no impide que se generen y cobren *costas procesales*, como son los gastos por la publicación de edictos, el pago de derechos fiscales por inscripciones en el Registro Público de la Propiedad, los honorarios de los abogados, de los peritos, etc.

Así las cosas, el presente artículo constitucional por una parte consagra la prohibición que tienen los particulares de hacerse justicia por propia mano, niega la posibilidad que tienen los particulares de realizar actividades tendientes a que prevalezca su derecho frente al otro sin la intervención de los tribunales, y por otra parte, otorga la garantía para que todos los individuos sometan a la decisión de los tribunales la certeza, la efectividad y el alcance de sus derechos en conflicto a fin de que el obligado sea compelido a cumplir por un órgano Jurisdiccional y no personalmente por su contrario.

¹⁶ La jurisdicción debe definirse como: "...una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigiosos de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por oficio objetivamente competente y un agente imparcial"; Así la define el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, Tomo J-L, p. 784.

Ahora bien, esta garantía de justicia debe ser enfocada bajo dos aspectos fundamentales:

Primero el que contempla el principio general y básico según el cual toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos. Este principio se encuentra expresamente reconocido en el segundo párrafo de este precepto y comprende por consiguiente, todo género de acciones procesales.

Segundo, el que contempla un recurso o procedimiento específicamente destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que contemplan la violación de alguno o algunos de los derechos o libertades fundamentales que la Constitución consagra.

Concebido en estos términos, tal juicio o procedimiento conocido bajo la denominación de "amparo", cuyos múltiples aspectos han sido fundamentales en el control jurídico de la administración y en la salvaguarda de las garantías de los gobernados.

La garantía a la acción jurisdiccional está, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, recogiendo los valores y principios que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

5.1.- EXPEDITA.

Ahora bien, el artículo que nos ocupa, impone a los órganos jurisdiccionales la obligación de estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes.

Al respecto, el maestro Burgoa opina que "...lo anterior se traduce en una garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado, misma que imposibilita a las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver lo juicios ante ellos ventilados dentro

de los términos consignados dentro de las leyes procesales respectivas. Continúa diciendo que la obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, toda vez que las autoridades estatales judiciales o tribunales, tienen el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga, de manera expedita de conformidad con los plazos procesales...”¹⁷

A nuestro entender, el calificativo de tribunales expeditos que menciona la constitución, supone la existencia de tribunales que tendrán a su cargo procedimientos prácticos sencillos y respetuosos del principio de economía procesal, características sin las cuales, no es concebible una justicia pronta y expedita.

Consecuentemente, si un procedimiento no cumple con esos supuestos, no puede tener propiamente el calificativo de EXPEDITO, mucho menos de adecuado y viable para conseguir una justicia pronta, acorde con las exigencias y demandas de gobernados con su derecho de exigir de entre sus garantías individuales, la de una administración rápida por parte del Estado.

5.2. PRONTA

Por otro lado, se impone una segunda obligación a los órganos encargados de decir el derecho, que consiste en que las resoluciones que ellos mismos dicten, sean emitidas de manera pronta, completa e imparcial, pues en base a lo planteado en la exposición de motivos de la última reforma del artículo en comento, es la justicia que merece el pueblo de México.

Al referirnos a justicia pronta y expedita, es importante destacar la necesidad de que los procesos sean lo más simples y sencillos posibles, con los menores requisitos procesales, a fin de que los órganos ante los que sean ventilados dichos procesos, efectivamente impartan una justicia pronta y expedita.

¹⁷ BUROA ORIHUELA, Ignacio. Op.Cit. México, 1991, p. 618.

Por otra parte es obligado comentar, que la economía procesal tiene relación directa con el artículo en comento, en virtud de que un tribunal será expedito y sus resoluciones se dictarán de manera pronta, en la medida que los procedimientos a su cargo, respeten el principio de economía procesal.

La doctrina señala que el principio de economía procesal, consiste en que debe tratar de lograrse en el proceso, los mayores resultados posibles, con el menor empleo de actividades, recursos y tiempos, es decir, lo que confirma este principio es que se simplifiquen los procedimientos; se limite con precisión el litigio; se admitan y practiquen sólo las pruebas que sean pertinentes y relevantes para la decisión de la causa y que se desechen aquellos recursos que sean notoriamente improcedentes.¹⁸

Por lo expuesto en el párrafo que antecede, el procedimiento que sea sencillo, práctico, ágil y simplificado, logrará en gran medida mayores resultados procesales y en consecuencia conseguirá una justicia mas rápida y conveniente para las exigencias de las partes.

A contrario sensu, el procedimiento que tenga saturación de actividades, requisitos, recursos y tiempos, será un procedimiento obeso, tardado impráctico, inoportuno e inoperante.

Es importante hacer mención que, para que la justicia pronta y expedita a la que se refiere el artículo en estudio pueda existir, es necesario un orden jurídico secundario coherente con las exigencias de la Constitución, pues ésta guarda una supremacía con respecto a las leyes que de ella emanan. En este orden de ideas, es obvio y evidente que el precepto que se comenta, impone también la obligación a los legisladores de crear leyes que permitan una justicia pronta y expedita, pues de nada serviría que la Ley Suprema determinara postulados que no se respetaran en las leyes secundarias.

Es decir, si por una parte se establece en la Carta Fundamental, que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia y que sus resoluciones deben ser emitidas de manera pronta y expedita, resulta contradictorio que en las leyes secundarias se establezcan procedimientos en

¹⁸ GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Proceal Civil. Edit. Trillas, México, 1989, P. 17.

los que se comprendan plazos excesivos, y no solamente resulta contradictorio sino que viola la hegemonía de la Constitución, al crearse mediante el proceso Legislativo disposiciones que contraríen postulados supremos de la Ley Fundamental.

No obstante lo anterior y a pesar de que las leyes y las reformas a las mismas, son producto de todo un proceso legislativo llevado a cabo en el Congreso de la Unión, no siempre refleja una optimización en sus contenidos; es decir, a pesar de que los plazos procesales se encuentran en ley, no siempre son adecuados y oportunos para conseguir una justicia pronta y expedita, situación que no les permite ir de acuerdo con los principios constitucionales.

El artículo 17 constitucional, también establece que los tribunales deberán emitir sus resoluciones de manera completa, de modo que las resoluciones que emitan los órganos jurisdiccionales, forzosamente deben analizar todas y cada una de las pretensiones que las partes sometan a su consideración.

5.3.- IMPARCIAL.

Por otro lado, el artículo en comento es claro al establecer que los tribunales encargados de la administración de justicia deberán emitir sus resoluciones de manera imparcial.

Por consiguiente, esta atribución también debe ser comprendida en beneficio del particular "...la posibilidad de deducir pretensiones fundadas en derecho administrativo ante órganos imparciales e independientes de la administración activa, cualquiera que sea el encuadramiento de estos órganos."¹⁹

Entiéndase por justicia imparcial, aquella que se administra por los órganos jurisdiccionales de manera equitativa, sin que dichas autoridades

¹⁹ González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 22.

puedan otorgar a ninguna persona moral o física, ventaja, privilegio o prerrogativa de cualquier índole o contenido que sea. Ya estudiamos que el Estado en su función jurisdiccional no es parte interesada en la relación jurídica, por lo tanto las leyes que rigen los procedimientos, como los juzgadores que vigilan su observancia, deben ser IMPARCIALES. Al respecto el Código Federal de Procedimientos Civiles, legislación supletoria al Código Fiscal, en su artículo tercero es muy claro al establecer lo siguiente:

Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, en sus pretensiones en litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes y estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes sea actora o demandada, En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal, que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.

Ahora bien, a la autoridad se le ha conferido la soberanía, dada la investidura y trascendencia de sus actividades gubernativas; dicha soberanía, es ejercida mediante los tres Poderes de la Unión, legislativo, judicial y ejecutivo. Esta última actividad, la realiza en su compleja tarea administrativa, siendo una de sus manifestaciones la emisión de resoluciones, a pesar de esa presunción, pueden ser impugnadas por diferentes vías, ya sea mediante recurso administrativo, juicio contencioso administrativo, o bien juicio de garantías o amparo, ante órganos del mismo Estado en su actividad judicial; es decir, el Estado realiza actividades administrativas o jurisdiccionales según sea el caso; las primeras tienen lugar antes de poner los actos administrativos a consideración de los órganos jurisdiccionales, cuando el Estado actúa como parte en la relación, como titular de un interés público contrapuesto al del reclamante; mientras que las segundas se presentan cuando el Estado actúa como órgano imparcial, independiente de los órganos que integran la compleja estructura administrativa.

En el caso de los tribunales administrativos, como ya estudiamos, se encuentran inmersos en el Poder Ejecutivo, sin embargo son independientes y autónomos; se encargan de resolver controversias suscitadas entre la autoridad administrativa y los gobernados.

En virtud de lo anterior, el hecho de que los tribunales administrativos actúen dentro del campo del ejecutivo, no tiene por qué afectar la pureza de la función jurisdiccional ni tampoco la imparcialidad del juzgador que decide, toda vez que el mismo debe comportarse bajo el mandato único de la Ley, al hacer el examen jurisdiccional del acto administrativo de que se trate, determinando si se está frente a un acto ajustado a la norma legal y no a un acto dictado bajo el amparo de un supuesto interés estatal.

Por lo expuesto en el párrafo que antecede, una vez que se pone a consideración del órgano jurisdiccional un conflicto entre un gobernado y el Estado, éste no debe contar con ningún tipo de prerrogativas o ventajas, ya sea por parte del juez o de la legislación misma, en virtud de que, en base al Código Tributario, ésta tiene el carácter de parte en el juicio, circunstancia suficiente para que prevalezca la igualdad entre las partes, de lo contrario, los tribunales administrativos no tendrían razón de existir y el carácter de autónomos, independientes e imparciales, serían falsos calificativos.

Por eso y para que lo anterior sea posible, el artículo 17 Constitucional, también impone obligaciones tanto para los legisladores como para los juzgadores; en cuanto a los primeros, sostiene claramente el deber que tienen de no crear leyes que sean parciales, mientras que para los segundos de no beneficiar a ninguna persona a costa de otra y en cambio, conferir a las partes las mismas oportunidades procesales para exponer sus pretensiones y excepciones, con el fin de probar los hechos en que se basan aquellas y para expresar sus propios alegatos.²⁰

La conclusión a la que llegamos es que en los procesos ventilados ante cualquier tribunal, ya sea del Poder Judicial o del Ejecutivo, el principio de igualdad entre las partes debe ser un elemento *sine-qua-non*, para conseguir

²⁰ OVALLE FAVELA, osé. Op Cit. P. 188.

una Justicia imparcial, para lo cual y recordando lo dicho, son necesarias un grupo de normas imparciales que respeten la supremacía de la Constitución, y una actividad jurisdiccional que se apegue estrictamente a las mismas. ²¹

5.4.- GRATUITA.

Pasando al siguiente postulado, al artículo en estudio prevé que la impartición de justicia en México debe ser gratuita quedando prohibidas las costas judiciales.

Al respecto, la exposición de motivos de la reforma a este artículo determina que la impartición de justicia debe ser gratuita para asegurar a todos el libre acceso a ella.²²

Tomando en cuenta lo anterior, la prohibición expresa a las costas judiciales que prevé la Constitución debe interpretarse como debe hacerse toda la Constitución, desde el punto de vista histórico y desde el punto de vista que contienen la propia Constitución y es correcta la observación para que el Estado imparta la Justicia de manera gratuita y no haya la posibilidad de que quienes imparten la Justicia cobren costas por los servicios.

Es verdad que en algunas leyes secundarias hay la posibilidad de que se reclame el pago de gastos y costas judiciales, sin embargo son dos cosas distintas: los gastos y costas judiciales previstos en las leyes ordinarias, están debidamente reglamentadas ahí y la interpretación del precepto constitucional que nos motiva, debe ser en el sentido histórico de que los jueces no deben percibir honorarios por la administración de justicia, como fue concebido en su redacción original, en la Constitución de 1917.

²¹ Es de citarse que, de conformidad con el artículo 17 Constitucional, la Justicia impartida por los Tribunales deberá ser administrativa de forma “pronta, completa e imparcial”, en consecuencia, éste principio debe observarse en las Sentencias, obligando al juzgador a emitir su criterio conforme a derecho, sin que haya tenido un designio anticipado p de prevención a favor o en contra de alguien o algo, lo que le permite juzgar o proceder con rectitud.

²² EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, Op Cit.

5.5. PRINCIPIO INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES.

En el Tercer párrafo el artículo 17 Constitucional establece que las Leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Este párrafo no estaba contemplado en el Artículo anterior a la reforma y constituye una adición fundamental en el perfeccionamiento de la impartición de Justicia en nuestro país.

A este respecto la exposición de motivos comentó, que los tribunales de justicia deben ser independientes para fortalecer la realidad social, el principio de división de poderes; y por que la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiente sólo de la ley.

En efecto, el respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes son piezas estructurales en la concepción del Estado mexicano, pues lo primero constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del Estado, garantía de libertad de los hombres, y el segundo contiene la base orgánica de la estructuración del poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico y su división forma parte del sistema general de protección a la libertad.

En el constitucionalismo mexicano, se ha mantenido a través de toda su historia incólume el esquema clásico de la división de poderes, salvo la Constitución de 1936, razón por la cual, el párrafo que se readicionó mediante la reforma en comento, refuerza y robustece al poder judicial, al disponer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Por lo anterior entendemos que están incluidos los tribunales administrativos, por estar expresamente reconocidos por la propia Constitución, en su artículo 73, fracción XXIX-H, máxime que los mismos no contravienen el principio de división de poderes por el simple hecho de que los fallos que los mismos emiten, están sujetos a tribunales federales en vía de amparo.

Ahora bien, la exposición de motivos, sostiene que a la independencia objetiva, se une el conocimiento de lo que se hace y a la fe en lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica Independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la Ley.

Opinamos que las líneas que anteceden son muy elocuentes y claras al describir al juez como símbolo de la justicia y guardián del Derecho, es por ello que la independencia judicial requiere que los jueces al actuar, no han de tener otra norma rectora que la propia Ley. La sumisión del Juez a la Ley, le hace independiente a la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan e incluso de su propia voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad.

Nos podemos dar cuenta, que el nuevo texto del artículo 17 constitucional, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción al señalar sus cualidades:

- Independencia en sus órganos,
- Prontitud en sus procesos,
- Resoluciones que agoten las cuestiones planteadas de manera completa e imparcial para que se asegure el imperio del derecho y,
- Gratuita para afirmar nuestra vocación democrática.

Los encargados de realizar dicha tarea son, en todo momento y respetando la división de poderes, tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo, y enseguida explicaremos las razones:

Por una parte, se impone al Poder Judicial la obligación de respetar los plazos que se consignan en las leyes, dictar sus resoluciones de manera pronta y expedita, analizar todas y cada una de las pretensiones que las partes hagan valer en sus respectivos escritos de demanda y ser Imparciales al administrar justicia; lo anterior en base a la tarea jurisdiccional de los órganos que tienen a su cargo la impartición de justicia, actividad que deberán realizar con estricto apego a las leyes que emita el Congreso de la Unión. Ahora bien, como lo señala el maestro Burgoa, "...la actividad del Congreso de la Unión, órgano originado por y en la Constitución, debe estar forzosamente sometida a los imperativos de ella y los fundamentos o efectos objetivos de dicha actividad, o sea las leyes, tienen consiguientemente que supeditárseles también y, en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la ley Fundamental, lo cual no es otra cosa que el principio de la supremacía constitucional..."²³

De acuerdo con lo anterior, las leyes que emita el Congreso de la Unión en materia de impartición de justicia, deben procurar justicia pronta, completa e imparcial, de lo contrario no respetarían el precepto en estudio que así lo exige.

En tal tenor, el poder legislativo, al crear leyes relativas a procesos legales y reformas a los mismos debe ser cuidadoso en que las aprobaciones que a este respecto se realicen, respeten las exigencias de justicia pronta, completa y expedita.

Finalmente y para concluir con el análisis del artículo 17 Constitucional diremos que las reformas al mismo, enriquecieron y adaptaron al presente la garantía de acceso a la jurisdicción explicando las características y peculiaridades que debe revestir la administración de justicia y demostrando la plena vigencia de los derechos del hombre y el respeto a sus libertades

²³BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México, 1001, P. 365.

fundamentales, por que, sólo así se justifica el mandato que prohíbe a la persona hacerse justicia por sí misma y ejercer violencia para reclamar su derecho.

Para complementar dichas reformas y con el propósito de avanzar en el logro de hacer más eficaz y expedita la impartición de justicia, se hicieron en el año 1987 una serie de adiciones y modificaciones a la misma Constitución, por ejemplo en sus artículos 73, 104 y 107.

A este respecto cabe comentar que el propio Ejecutivo Federal, propuso al H. Congreso de la Unión, en el último periodo extraordinario de sesiones, dar una correcta ubicación a la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, adicionando ya el referido artículo 73 Constitucional, *con la fracción XXIX-H*, para atribuir al propio Congreso de la Unión esta *facultad por considerar que era inapropiada la ubicación del* segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104, de nuestra Carta Magna.

Por lo que toca a la reforma del 107 Constitucional, el objeto fue retribuir competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito.

La exposición de motivos de esta reforma, hace un análisis de la evolución del juicio de amparo, comentando que el mismo siempre se ha encargado del estricto apego a la Constitución de todos los actos de las autoridades, ya sean éstas administrativas o judiciales.

Este doble control ha sido posible al dar competencia a los tribunales federales para impedir la realización de actos contrarios a la Ley, sea esta federal o local, bajo el principio de que toda violación a una norma legal implica indirectamente un atentado contra la Constitución, que garantiza en sus artículos 14 y 16 el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación estricta de la ley a los casos concretos.

Hasta antes de la reforma, esta atribución del poder Judicial se había regido por el principio de distribución de competencias entre la Suprema Corte

de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, en función de la cuantía del negocio, la naturaleza de la pena imponible o las particularidades jurídicas del asunto sometido a su conocimiento.

Ahora, se dispone que la Suprema Corte de Justicia conocerá solamente de los asuntos relacionados con la vigencia de la Constitución, mientras que los Tribunales Colegiados de Circuito, de aquéllos que tienen qué ver con el respeto a las normas que de tal Constitución emanan; es decir la Suprema Corte se encarga de la interpretación definitiva de la constitución y los Tribunales Colegiados el conocimiento de los problemas de legalidad o violación indirecta de la Constitución.

Estas reformas significaron la asignación de responsabilidades distintas pero siempre convergentes, para atender el interés nacional y las necesidades crecientes de la comunidad de la Impartición de justicia pronta y expedita.

Todas las reformas comentadas tenían un fin en común, el de perfeccionar la impartición de justicia en México, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad; en otras palabras, el de conseguir una administración de justicia pronta, expedita, completa e imparcial, que permitiera el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

Consideramos que las reformas, marcaron el inicio de una nueva época en la impartición de Justicia y establecieron las bases para que el legislador ordinario expidiera leyes que permitieran al justiciable el acceso cabal a una justicia pronta, completa e imparcial, que además de ser gratuita estuviera a cargo de tribunales independientes.

Si se pretende que la justicia que se administra en uno u otro procedimiento legal sea pronta, completa e imparcial, son los legisladores los que deberán tener presente que justicia que no es pronta no es justicia; justicia que no es completa no es justicia y justicia que no es Imparcial tampoco es justicia.

Una vez expuesto lo anterior y concluyendo que pronta, expedita, completa e imparcial son las categorías que definen el profundo sentido humanista del nuevo artículo 17 Constitucional, diremos que el Juicio Contencioso Administrativo, no debe de ser la excepción a los principios estudiados.

CAPITULO III. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3.1. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez el contenciosos administrativo es "...el juicio seguido ante un Juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo esencial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública."¹

Ahora bien, es de señalarse previamente que la justicia administrativa se integra por todos aquellos medios protectores de carácter administrativo y jurisdiccionales cuyo objetivo es "lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones..."².

Los instrumentos que conforman la Justicia Administrativa son diversos procedimientos y procesos, atento a ello por ser materia del presente estudio menciono que uno de ellos es el Juicio Contencioso Administrativo.

El Juicio referido en el párrafo que antecede es intrínsecamente una especie de litigio, derivado de un conflicto de intereses, en esencia aquel que se da entre particulares y la administración. De lo anterior se tiene que el Juicio Contencioso Administrativo es un medio de solución de controversia. En consecuencia si se toma en cuenta que un procedimiento es un conjunto de actos previstos en la ley de manera sistemática que buscan la consecución de un fin específico. Por otro lado el proceso en lo general es una manera

¹ Delgadillo Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribuna Federal de Justicia Fiscal de la Federación, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p.17.

² LUCERO ESPINOZA, Manuel. Teoría y Práctica Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de a Federación. 6ª ed. Ed. Porrúa México 2000. Pág. 14.

heterocompositiva de solución de controversias que se integra de una serie de actos establecidos en la ley debidamente concatenados, llevados a cabo por el Juzgador, las partes y en su caso los terceristas, y siempre aplicándose una norma jurídica. De lo anterior se ingiere que el Juicio Contencioso Administrativo es un proceso válidamente llamado Juicio, lo anterior en virtud de la existencia de una controversia dada a conocer a un Juzgador específico, para su solución.

Doctrinalmente el Juicio Contencioso tiene dos acepciones la material y otra de carácter formal:

1. Material.- Se tiene un Contencioso Administrativo en función de la existencia de una controversia generada por un acto del Aparato Administrativo del Estado, mismo que afecta los intereses jurídicos de los particulares.
2. Formal.- Existe un contencioso administrativo en función de los órganos que se van a encargar de dirimir la controversia ocasionada por la Administración, encontrándose así a los Tribunales ubicados en el Poder Ejecutivo que tienen un carácter especial.

El Contencioso Administrativo puede ser considerado como "...conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses"³

El contencioso Administrativo como tal, nace en Francia con la creación de la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, entendiéndose como "litigio administrativo"⁴ tramitado ante órganos de la administración (Poder

³ AGAÑARAZ, Manuel J. Citado por Delgadillo, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 9ª .Reimpresión a la 3ª ED. Limusa Editores. México, 2001. Pág. 199.

⁴FIORINI, Bartlomé A. Que es el Contencioso? ED. Abeledo-Perrot. Buenos Aires,

Ejecutivo), por lo que la denominación completa en aquel tiempo a tal actividad fue jurisdicción contencioso-administrativa; la administración pública era Juez de sus propios actos. Esto a razón de que ni el Poder Judicial ni el Poder Legislativo debían intervenir en los actos del Poder Ejecutivo, lo que se determinó por el siguiente argumento; "...las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del Poder Judicial...",⁵ puesto que el poder a quien se encargaba la función de impartición de justicia era el Poder Judicial; sin embargo, esta doctrina influyó en la mayoría de los países que adecuándolo a sus principios la adoptaron; por lo que el juicio contencioso administrativo puede plantearse ante distintos órganos jurisdiccionales y en diversas formas, dando pauta a los dos sistemas que existen: el angloamericano o judicial y el francés o administrativo.

El primero, con su propia interpretación de la Teoría de división de poderes deja el control de legalidad de todo acto, incluyendo a los administrativos, en manos del Poder Judicial, toda vez que, considera que la función jurisdiccional corresponde a ese ente del Gobierno, dado que en caso contrario estaríamos en presencia de una duplicidad de funciones.

En la doctrina de la justicia administrativa francesa, se distinguen dos formas de contencioso administrativo:

1.- Contencioso administrativo de anulación, objetivo o de legitimación. En él sólo se conoce sobre la afectación de un interés legítimo, persiguiendo el restablecimiento de la legalidad violada, se alega la violación a una ley; no existen medios para que los jueces hagan cumplir sus fallos; los efectos de éstos se producen en contra de autoridades que no fueron señaladas como partes.

Argentina, 1997. Pág. 66.

⁵ Ibidem, Pág. 67.

Es este sistema lo que se pretende es corroborar si el acto administrativo contraviene el orden jurídico, declarando el juzgador la nulidad del acto o bien reconociendo su validez. Las causales de nulidad pueden ser:

a) Incompetencia del órgano administrativo que emitió el acto.

b) Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la norma.

c) Violación a la Ley, por no haberse aplicado la debida.

d) Emisión del acto por motivos ajenos al fin de las atribuciones administrativas concedidas al emisor (conocido como desvío de poder).

2.- Contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo. Se ventilan controversias sobre derechos públicos subjetivos, no requiriendo de causas de anulación; existen Instrumentos indispensables para que el juzgador ejecute sus resoluciones (las haga cumplir), cuyos efectos se producen entre las partes (autoridades señaladas como responsables y el particular) pudiendo incluso, indicar en qué forma se debe cumplimentar la sentencia.

Aquí la litis se centra en la valoración y reconocimiento de una situación legal que es reclamada, lo que se satisface cuando se dicta el fallo condenatorio, ordenando a la autoridad que cumpla con la prestación de determinados servicios o a desarrollar determinada conducta; es decir, se declara la nulidad del acto y se modifica o sustituye por otro.

En nuestro país existe discrepancia al reconocer si nuestro órgano jurisdiccional administrativo tiene características de tribunal de anulación o de plena jurisdicción.

Dicho órgano es de anulación por no poder ejecutar sus propias sentencias, aunado a que no conoce de la violación a derechos subjetivos sino sólo de la ilegitimidad de actos de autoridad y que al proceso que se entabla ante él, lo conceptuamos como medio o instrumento de defensa con que cuentan los particulares y en su caso, las autoridades administrativas y fiscales para hacer valer sus derechos, sustanciándolo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sin embargo también se puede afirmar que estamos en presencia de un órgano de plena jurisdicción porque al emitir un fallo de condena, cabría la posibilidad de que determine la forma en que la autoridad debe dirigirse para cumplimentar su resolución lo cual se confirma con la aparición de la figura de la queja.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo autónomo, para emitir resoluciones en representación del Ejecutivo, pero independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es así como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene hoy un sustento constitucional, aunado a que otra de las razones para su subsistencia es que se "reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes, que... están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la administración"⁶

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con una organización y atribuciones legales, el cual conocerá del juicio contencioso administrativo que es un proceso "...que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública..."⁷

⁶ KAYE Dionisio J. Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa. 2ª. ED. Ediciones Fiscales ISEF. México, 1984. Pág. 23

⁷ FIX Zamudio, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. 10ª ED. ED. Porrúa. México,

Ahora abordaremos la forma en que se lleva a cabo la sustanciación del juicio contencioso administrativo y las reglas que hay que seguir para utilizar este medio de impugnación contra actos de autoridad administrativa. Como todo proceso podemos dividir al contencioso administrativo en etapas: instructiva y resolutive. La primera está integrada por tres fases postulatorias (presentación de la demanda), probatoria (ofrecimiento, admisión, desechamiento y desahogo de pruebas) y preconclusiva (en la que se formulan alegatos),

Emilio Margain Manautou y otros tratadistas, nos señalan que toda resolución que se pretenda en juicio de nulidad debe caracterizarse por: ser definitiva (que no acepta recurso administrativo alguno, excepto que sea optativo); que lesione un interés, cause un agravio o perjuicio (debe ser perjudicial para la persona a quien se dirige ese acto); ser personal y concreta (debe actualizarse el supuesto de una resolución general y abstracta); que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta (para acreditar su existencia); que sea nueva (se trate de cosa juzgada o bien resolución firme). En efecto, puede dar inicio tanto a instancia de los particulares como de la autoridad administrativa federal en contra de actos administrativos que se consideren violatorios de la ley, siendo necesario que esos actos sean definitivos, que no sean emitidos en cumplimiento directo de una sentencia o resolución de algún recurso administrativo.

1.1. PROCEDENCIA.

La procedencia del juicio contencioso administrativo se desprende de acuerdo con la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se encuentra prevista en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Ley Orgánica del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tratados Internacionales y Leyes Especiales.

Antes de determinar cuándo es improcedente el juicio contencioso y de especificar cuáles son las causas de sobreseimiento, es importante establecer que se entiende por improcedencia y que por *sobreseimiento*.

Se entiende por improcedencia del juicio la imposibilidad jurídica para realizar el objetivo de la acción que se intenta.

Ahora bien, el sobreseimiento como acepción es el acto procesal que concluye el juicio, sin el estudio del asunto en cuanto al fondo.

1.1.2. IMPROCEDENCIA.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé un capítulo destinado a regular las hipótesis en las que no procede el juicio de nulidad, es decir, los casos que impiden que pueda promoverse o continuar su tramitación el juicio contencioso administrativo, los cuales están regulados de una manera precisa en el artículo 8º y son:

“ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

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

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

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

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

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

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

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

XIV. 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.

XV. 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.

No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

XIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

XIV.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.”

1.1.3. SOBRESEIMIENTO.

El artículo 9º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone las causas por las cuales el Magistrado o en su caso la Sala podrá decretar el sobreseimiento del juicio, dichos supuestos son:

“ARTÍCULO 9o.- Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante.

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

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

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

V. Si el juicio queda sin materia.

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

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.”

El artículo 9º, párrafo in fine, del capítulo de la improcedencia y sobreseimiento contenido en la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que el sobreseimiento del juicio puede ser total o parcial, lo cual depende de las resoluciones que se impugnen o el número de actores que provoquen la actuación del juzgador.

1.2. PARTES.

En el proceso contencioso administrativo participan el actor o el demandante (quien pretende) y el demandado (quien se resiste), este último está representado por las autoridades administrativas o fiscales.

Existen otras personas (terceros) que tienen un derecho incompatible con la pretensión o bien son coadyuvantes de las autoridades demandas cuyo interés se concretiza en que se declare la legalidad de la resolución impugnada, se modifique o anule aquella que resulta favorable para el particular.

De conformidad con el artículo 3º, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio de nulidad:

1.-El demandante, comúnmente conocido como actor (pretensor), en este caso, es el particular contribuyente, aunque en casos excepcionales como en el juicio de lesividad es la autoridad administrativa.

Respecto al actor, podemos decir que éste deberá acreditar su interés jurídico en el juicio; que no podrá ser representado por un gestor, toda vez que no procede la gestión de negocios, debiendo comprobar, quien promueva a nombre de otro, la personalidad con que se ostente a más tardar el día de la presentación de la demanda por medio de:

a) El Interés propio en el negocio (propio derecho);

b) Escritura pública en que conste poder otorgado por el particular afectado directamente con el acto de autoridad.

c) Carta poder firmada ante dos testigos, cuyas firmas serán reconocidas ante Notario Público o ante los Secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la resolución impugnada afecte intereses jurídicos de dos o más personas, quienes promueven al juicio, deberá designar a un representante común y si no lo hicieren, el Magistrado Instructor lo hará por ellos.

2.- Los demandados que son:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada o;
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa (Juicio de Lesividad).

3.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada.

4.- Tercero, que es aquella persona que esté de acuerdo con la resolución de la autoridad administrativa, es decir, que su derecho o interés no sea compatible con la pretensión del enjuiciante.

1.3.- DEMANDA.

La demanda en la Teoría General del Proceso, es el medio de comunicación que utiliza el actor, demandante o enjuiciante, hacia la

autoridad judicial con base en el cual hacen valer su pretensión; en la especie, es la comunicación por escrito que debe estar firmado, excepto cuando el promoverte no sepa hacerlo, caso en el que una persona a su ruego firmará por él y éste imprimirá su huella digital, que utiliza el actor hacia la autoridad jurisdiccional con base en el cual hace valer su pretensión.

El concepto anterior se debe a que no podemos olvidar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de naturaleza materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa.

El escrito de demanda debe contener los siguientes requisitos:

1.- Nombre del demandante y domicilio para oír y recibir notificaciones en la Sede de la Sala Regional competente.

2.- Señalar el carácter con el que promueve e indicar los datos del documento por el cual le fue reconocida su personalidad por la autoridad administrativa o los datos del registro del documento con el que la acredite, ante el órgano jurisdiccional, siempre y cuando no promueva por su propio derecho.

3.- La resolución que se impugna. Acto que el enjuiciante considera le causa agravio.

Si la resolución recae a un recurso administrativo y no satisface el interés jurídico del recurrente y éste la impugna a través del juicio de nulidad se entenderá que se controvierte el acto inicialmente recurrido en la parte en que siga afectándolo incluso, el demandante puede hacer valer los conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Si se niega que se conoce el acto administrativo que se pretende impugnar, se expresará de esa forma, señalando a la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

4.- Fecha de notificación del acto impugnado. Cuando no se haya recibido tal comunicación o se realizó aquella por correo certificado, se hará constar así.

5.- La denominación de la autoridad o autoridades demandadas, y en su caso el nombre y domicilio del particular cuando las demandadas sean quienes promuevan el juicio.

6.- Los hechos que dan motivo a la demanda. Se refiere a todos aquellos acontecimientos que anteceden al momento de la presentación de la demanda, son la historia del acto impugnado. Por lo tanto, deben ser narrados en forma clara, precisa y cronológica, los que en un determinado tiempo se vinculan con los conceptos de impugnación y las pruebas.

7.- Las pruebas que se ofrezcan. Si no obran en su poder, se señalará el archivo o el lugar en donde se localizan para que a su costa se mande pedir copia de ellas o se requiera su remisión.

8.- Conceptos de impugnación. También Se les llama, conceptos de violación, agravios o conceptos de nulidad. Son el fundamento legal o puntos de derecho, los cuales hay que acreditar con las pruebas idóneas. Es una descripción de la forma en que el acto que se controvierte no se apega a la norma jurídica, se dictó de manera contraria a ésta o bien no se aplicó la debida.

9.-Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando se considere que existe.

10.-Lo que se pide (causa petendi), es decir, la pretensión en concreto del actor , indicando la cantidad o acto que se considera debe de cumplirse en el supuesto de pedir una condena.

Documentos que deben acompañar al escrito de demanda:

1.-Copia de la demanda y de cada uno de los anexos para todas y cada una de las demandadas.

2.-Documento por el cual el enjuiciante acredite su personalidad.

3.-Documento en que conste el acto impugnado.

4.-La constancias de notificación (en su caso).

5.-El cuestionario firmado por el actor que deberá desahogar el perito.

6.- El interrogatorio firmado por el demandante que se hará a los testigos.

7.-Las pruebas documentales que se ofrezcan. En caso de que no obren en su poder, pero que tiene a su disposición (por estar a su alcance la obtención de copia autorizada a los originales o de las constancias) deberá de acompañar copia de la solicitud de las mismas presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional que se considere es competente por razón de territorio, dentro de los 45 días siguientes al día en que haya surtido efectos la notificación del acto que se impugna. Esta se podrá enviar por correo certificado con acuse de recibo, si el

domicilio del enjuiciante se encuentra fuera del lugar donde se localice la Sede de la Sala.

Tratándose del supuesto de que las autoridades administrativas sean parte actora, el plazo para presentar la demanda es de cinco años siguientes a la fecha de emisión de la resolución siempre que sea favorable al particular. Si el acto produce efectos de tracto sucesivo, lo podrá hacer en cualquier época sin que sobrepase los cinco años contados a partir del último efecto.

El plazo para iniciar juicio se suspenderá:

1.-Cuando fallezca el interesado, un año, si no se ha aceptado antes, el cargo de representante de la sucesión.

2.-Cuando el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de solución de controversias contenido en un Tratado para evitar la doble tributación, incluso el procedimiento arbitral, hasta en tanto no se notifique la resolución que da por terminado el procedimiento mencionado.

3.- En caso de incapacidad del actor decretada por autoridad judicial, un año o hasta que acepte cargo el tutor.

4.-Cuando haya declaración de ausencia del demandante por autoridad judicial o hasta la aceptación de su representante legal.

El Magistrado puede recibida la demanda:

1.-Desecharla por improcedente y tenerla por no interpuesta cuando se omita el nombre del demandante, la resolución impugnada o los conceptos de impugnación.

2.-Solicitar la aclaración de lo establecido en ella previendo al actor para que cumpla en 5 días, contados a partir de la notificación del acuerdo respectivo.

3.-Requerir al promovente para:

a) Que en caso de omisión, señale a los demandados , los hechos, pruebas, nombre del tercero interesado o lo que se pida , en caso de solicitar resolución de condena , bajo apercibimiento de que en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o las pruebas, según corresponda.

b) Que en caso de no adjuntar copias suficientes para el traslado a las demandadas del escrito de demanda y anexos; documento por el que acredite su personalidad, acto impugnado o la constancia de notificación.

El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

4.-Tenerla por no presentada:

a) Si se omite señalar a las demandadas, hechos, pruebas (las que de no indicarse, se tendrán por no ofrecidas), nombre y domicilio de tercero interesado, lo que se pide.

b) Si no se ofrecen: copias, documento por el que se acredite su personalidad, acto impugnado, la constancia de notificación, cuestionario que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales.

3.5. CONTESTACIÓN.

En caso de que se admita la demanda, el Magistrado Instructor, correrá traslado para que en el término de 45 días, contados a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación, las autoridades demandadas contesten lo manifestado por el actor, en el escrito inicial de demanda, término que correrá individualmente tratándose de más de dos autoridades; la cual de no efectuarse o no contestar los hechos de la demanda, hará presunción de tener por ciertos los mismos, cuando se le imputen por el enjuiciante de forma precisa, salvo que se desvirtúen por las pruebas o hechos notorios.

Requisitos del escrito de contestación a la demanda:

1.- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.

2.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda (improcedencia y sobreseimiento).

3.- La refutación de lo hechos, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no serle propios o exponiendo su acontecimiento.

4.-Argumentos tendientes a desvirtuar los conceptos de impugnación.

5.-Las pruebas que se ofrezcan, que en caso de ser pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se indicarán los nombres y domicilios del perito y testigos, y si no se hace así, se tendrán por no ofrecidas.

Documentos que se deben adjuntar con el escrito de contestación de demanda:

1.- Copias de la contestación, y anexos para el demandante y el tercero perjudicado.

2.- El documento mediante el cual se acredite su personalidad, cuando se trate de un particular enjuiciado y no actúe en nombre propio.

3.- El cuestionario firmado, a desahogar por el perito.

4.- En el supuesto, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial, ofrecida por el demandante.

5.- Las pruebas documentales que se ofrezcan.

En la contestación no pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada. Si se alega la extemporaneidad de la demanda y se exhiben las constancias de notificación no conocidas por el actor, en las que apoya tal hecho, el Magistrado concederá cinco días para desvirtuar la legalidad de la diligencia de notificación, lo que en el supuesto no darse, habrá pauta para que se considere la diligencia como legal.

La autoridad podrá allanarse a la demanda hasta antes del cierre o en su defecto, revocar la resolución controvertida.

En cuanto a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda, en caso de no presentar los documentos que en la misma se señalan, que se adjuntan. Es decir, en caso de no adjuntar, documento por el que acredite su personalidad; las constancias de notificación (en su caso), cuestionario o ampliación a éste que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales. El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

1.4. AMPLIACIÓN A LA DEMANDA.

La ampliación a la demanda procede cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que proviene la resolución impugnada, así como su notificación, siempre que se den a conocer en la contestación; cuando se afirma por el actor no conocer el acto administrativo, sus constancias de notificación, y cuando sin que la autoridad cambie los fundamentos del acto impugnado, introduzca cuestiones que no sean conocidas por el enjuiciante al momento de la presentación de la demanda inicial.

El plazo para ampliar la demanda, es de veinte días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la contestación al escrito inicial.

El escrito de ampliación a la demanda deberá contener principalmente:

- 1.- El nombre del actor
- 2.- El juicio en que se actúa.

Asimismo lo que se deberá adjuntar al mismo escrito son copias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se señalen que se ofrecen, ya que en caso de que no obren en su poder, pero que tiene a su disposición (para poder obtener copia autorizada de los originales o de las constancias) deberá de acompañar copia de la solicitud de las mismas, presentada por lo menos con cinco días antes de la interposición de la demanda.

Se efectuará por el Magistrado Instructor el requerimiento correspondiente en caso de no adjuntar copias suficientes para el traslado a las demandadas del escrito de ampliación de demanda y anexos; el requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de

incumplimiento se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

1.5. CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

El Magistrado instructor, correrá traslado de escrito de ampliación a la demanda para que en el término de veinte días, contados a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación, las autoridades demandadas contesten lo manifestado por el actor, término que correrá individualmente tratándose de más de dos autoridades; la cual de no efectuarse o no contestar los hechos de la ampliación de la demanda, hará presunción de tener por ciertos los mismos, cuando se le imputen por el enjuiciante de forma precisa, salvo que se desvirtúen por las pruebas o hechos notorios.

Los requisitos del escrito de ampliación de la contestación a la demanda son los mismos que se necesitan para la contestación al escrito inicial de demanda, como lo son: los incidentes de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; la refutación de los hechos, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no serle propios o exponiendo su acontecimiento; argumentos tendientes a desvirtuar los conceptos de impugnación; las pruebas que se ofrezcan, que en caso de ser pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se indicarán los nombres y domicilios del perito y testigos, y si no se hace así, se tendrán por no ofrecidas.

Los documentos que se deben adjuntar con el escrito de contestación a la ampliación de la demanda serán: copias de la contestación a la ampliación, y anexos para el demandante y el tercero perjudicado; el documento mediante el cual se acredite su personalidad, cuando se trate de un particular enjuiciado y no actué en nombre propio; el cuestionario firmado y a desahogar por el

perito; en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante; las pruebas documentales que se ofrezcan.

En la contestación a la ampliación de la demanda no pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada.

En cuanto a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda, en caso de no presentar los documentos que en la misma se señalan que se adjuntan. Es decir, en caso de no adjuntar documento por el que acredite su personalidad; cuestionario o ampliación a éste, que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales. El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

1.6. PRUEBAS.

La prueba genéricamente, es la forma jurídico-procesal de evidenciar la verdad o falsedad de algún punto o puntos materia de la controversia.

En el juicio contencioso administrativo serán admisibles toda clase de medios de prueba, salvo la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones y petición de informes, excepto cuando los informes se limiten a hechos que consten en los documentos que tiene la autoridad en su poder. Además en ningún momento se podrá requerir el envío de un expediente. Sin embargo, los actores podrán señalar sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada, los cuales serán solicitados por la Sala antes de cerrar la instrucción.

En caso de existir pruebas supervenientes (aquellas que no se conocían al momento del ofrecimiento de los medios probatorios), se pueden presentar, siempre que no se haya dictado sentencia, para lo cual se dará vista a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga, por un plazo de cinco días.

Los medios de prueba son los siguientes:

- 1.- La Pericial
- 2.- La testimonial
- 3.- La documental.

1.7. INCIDENTES.

La palabra incidente proviene del latín *incidere*, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse.

Un incidente es una "...cuestión marginal al asunto principal de un pleito, pero con él relacionada..."⁸

Adentrados en la materia procesal, incidente es un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que con independencia del asunto principal, surja en un proceso. Es así, por que el proceso debe ajustarse a ciertas formalidades, que en ocasiones no se cumplen, lo que ocasiona que alguna de las partes reclame esa violación, entonces el medio de defensa con el que se cuenta es la interposición de un incidente.

⁸ Gran Diccionario enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo, Tomo III, 3ª ED. Ediciones Foto Repro. Barcelona, España, 1974. Pág. 684.

En la contestación a la ampliación de la demanda no pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada.

En cuanto a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda, en caso de no presentar los documentos que en la misma se señalan que se adjuntan. Es decir, en caso de no adjuntar documento por el que acredite su personalidad; cuestionario o ampliación a éste, que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales. El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

La prueba genéricamente, es la forma jurídico-procesal de evidenciar la verdad o falsedad de algún punto o puntos materia de la controversia.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, actualmente prevé de manera expresa, seis incidentes, cinco son de previo y especial pronunciamiento (aquellas cuestiones que impiden que el juicio continúe su curso, porque de no resolverse pueden restar validez al proceso y no guardan relación con el fondo del asunto que dió origen a la instancia) y uno no lo es porque no suspende el proceso, pero tiene que resolverse antes de que se dicte la sentencia definitiva.

El artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que son incidentes de previo y especial pronunciamiento los que a continuación se mencionan:

- 1.- La incompetencia en razón del territorio.
- 2.- El de acumulación de juicios.
- 3.- El de nulidad de notificaciones.

4.- La recusación por causa de impedimento.

5.-La reposición de autos.

6.-La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

1. La incompetencia en razón de territorio.- Incidente que se puede presentar cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de nulidad, siendo que debe de conocer otra por razón de territorio, para lo cual se declarará incompetente y remitirá los autos a la que sí lo es. La Sala que se considera sí es competente, tendrá que resolver sobre sí acepta o no conocer del asunto, comunicando su resolución a las partes, a la Sala remitente y al Presidente del Tribunal; este último en caso de que la Sala destinataria se declare también incompetente, es quien decidirá a quién le corresponde conocer del caso en concreto, lo que se comunicará a las Salas y a las partes, enviando los autos a quien haya decretado competente.

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que la competencia de las Salas Regionales por territorio, dependerá del domicilio de la autoridad demandada y si fuesen varias, de la que haya emitido el acto que se impugna, o el domicilio del particular demandado.

2. Acumulación de dos o más juicios.- Este incidente se puede promover cuando en dos o más juicios las partes sean las mismas e invoquen idénticos agravios; cuando se trate de un mismo acto impugnado o que se impugnen actos que sean unos antecedentes de, o consecuencia de otros. La promoción se presentará ante el Magistrado Instructor ante quien se presentó primero la demanda, quien resolverá sobre la acumulación en un término de 10 días, lo cual se comunicará a la Sala que conozca más recientemente del asunto, para que remita los autos al que conoce el primer juicio en un plazo que no irá más allá de 10 días.

3. Nulidad de notificaciones.- Se tramita en el supuesto de que alguna de las partes considere que alguna notificación se practicó de forma ilegal, contando con cinco días a partir de que conoció el hecho para solicitar la nulidad y ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

La solicitud de nulidad de notificaciones se desechará de plano si el Magistrado Instructor la considera notoriamente infundada.

Este incidente tiene una forma peculiar para su tramitación, ya que el plazo que tienen las demás partes para desahogar la vista del mismo es de cinco días , contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de su promoción.

En caso, de que efectivamente la notificación sea ilegal, se decretará la nulidad de la misma y se ordenará su reposición, imponiendo al actuario una multa, a quien si reincidiera se le destituirá de su puesto.

4. Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.- La interrupción del juicio por alguna de estas causas durará un año y se decretará por el Magistrado Instructor, desde el momento en que tenga conocimiento de ello; transcurrido dicho plazo, las notificaciones que se tengan que efectuar se harán por lista al respectivo representante legal.

5. Recusación a los Magistrados o peritos.- Este se promueve siempre y cuando se actualice cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 34 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se refieren a los casos en que un Magistrado o perito está impedido para actuar dentro de un juicio de nulidad, mismos que consisten en:

- a. Tener un interés personal en el negocio.
- b. Que alguna de las partes, sus patronos o representantes, sean familiares consanguíneos en línea recta sin limite de

grado, hasta el cuarto grado en línea colateral y afines en línea transversal hasta el segundo grado.

- c. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- d. Que tengan amistad o enemistad con alguna de las partes, patronos o representantes.
- e. Han dictado el acto impugnado o hayan participado en la emisión o ejecución de mismo.
- f. Son parte de un juicio similar y pendiente de resolución.
- g. Puedan actuar con imparcialidad.

Este incidente se promueve ante la Sala o Sección a la que se halle adscrito el magistrado que se quiere recusar, del cual conocerá el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del Presidente del mismo, a quien se le informa en un término de 5 días del hecho, por el Presidente de la Sala o Sección respectiva, adjuntando el informe del Magistrado recusado, quien en caso de que se decrete fundada la recusación, será sustituido conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si es Magistrado de la Sala Superior, se abstendrá de conocer el asunto.

La regla general para la tramitación de cualquier incidente es que se correrá traslado a las partes, para que en el término de tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de su presentación, manifiesten y ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes, aplicándose las reglas establecidas para el ofrecimiento de pruebas en general.

Los dos incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento son:

1. De suspensión de la ejecución, y
2. De falsedad de documentos.

1. Incidente de la suspensión de la ejecución.- Para la procedencia de éste se tiene que actualizar cualquiera de las siguientes hipótesis:

a.-Que la autoridad ejecutora niegue la suspensión.

b.-La autoridad ejecutora rechace la garantía ofrecida.

c.-La autoridad ejecutora reinicie la ejecución suspendida.

Este incidente se tramita ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido el mismo en primera instancia, presentando la solicitud y copia de la suspensión de la ejecución del acto impugnado y, las pruebas documentales que se consideren necesarias así como el otorgamiento de garantía; principalmente se deberá presentar el documento en que conste el acto del cual se desprenda la hipótesis que le da origen.

En la instrucción de este incidente hay una regla especial, en cuanto a que existe un pronunciamiento previo a la resolución interlocutoria (que es la sentencia por la cual se resuelve todo incidente) que es decretar la suspensión de la ejecución provisionalmente.

3. Incidente de falsedad de documentos.- Este incidente se podrá hacer valer respecto de cualquier documento que se haya ofrecido y que obre en el expediente, corriendo traslado del incidente y de los documentos a las partes por el término de 10 días.

En la tramitación del incidente en mención, podrá el Magistrado instructor, citar a la persona a quien se objete la falsedad de documento por considerarse que la firma es de otra, para que estampe la misma en presencia del secretario.

La resolución emitida por la Sala, respecto de la autenticidad de un documento sólo surtirá efectos en el juicio en que se dicte.

1.8. ALEGATOS.

Son los argumentos que hacen valer las partes en relación al proceso. Al momento en que el Magistrado Instructor considere que no hay cuestión pendiente por desahogar dentro del juicio contencioso administrativo, notificará por lista a las partes diez días después a aquel en que surtió efectos la notificación del acuerdo que lo ordene, que cuentan con cinco días para formular alegatos por escrito, los que deberán considerarse al momento de dictar Sentencia que resuelva el fondo del asunto. Transcurrido el término legal aludido, con alegatos o sin ellos se cerrará la instrucción del juicio.

2. LA SENTENCIA.

La sentencia es el medio de extinción jurisdiccional en el juicio contencioso administrativo, cuya función principal es dar respuesta a la pretensión del particular accionante, estimando desestimando la misma; y en consecuencia, declarando nulo el acto administrativo o reconociendo su validez.

Es de citarse, que la sentencia jurisdiccional esta compuesta por un sistema lógico-argumentativo con efectos jurídicos, generalmente estructurado en forma de silogismo, del que se desprende que la premisa mayor es una norma jurídica aplicable a caso, la premisa menor corresponde a los hechos que conforman la ase de la controversia, y la conclusión será el sentido al que se haya arribado en la Sentencia respectiva.

Ahora bien, la Sentencia debe estudiar todos los argumentos expuestos por las partes en el juicio; los del lado del demandado, que se fundan en defensas y excepciones, y del lado del actor, se fundan en causales de ilegalidad, mismas que están previstas por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo, y que son conceptos por medio de los cuales, se puede demostrar la ilegalidad del acto administrativo, pues tales requisitos derivan de la garantía prevista por el artículo 16 Constitucional.

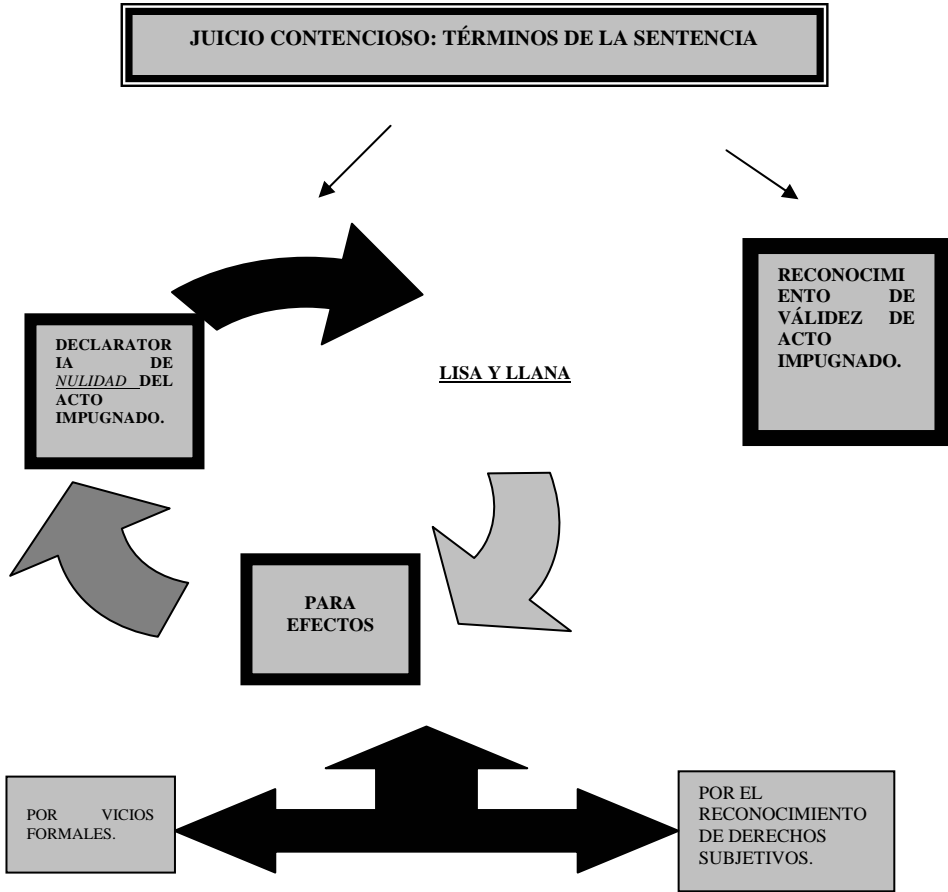
2.1. LOS TÉRMINOS DE LA SENTENCIA

Atento a lo expuesto, las causales de ilegalidad tienen influencia directa en los términos que puede adquirir la Sentencia Jurisdiccional; mismos que pueden concretarse al reconocimiento de la validez del acto administrativo impugnado, o bien, en la declaratoria de nulidad del mismo.

Ahora bien, por su parte el artículo 52 de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los términos que pueden adquirir las

sentencias en el Juicio Contencioso Administrativo, así como la relación que guardan éstas con las causales de ilegalidad estudiadas en el juicio.

Con lo anterior, se pueden resumir los términos de la Sentencia Jurisdiccional en el siguiente diagrama:



1. Reconocimiento de validez del acto administrativo impugnado. El órgano jurisdiccional deberá reconocer la validez del acto impugnado, cuando del estudio de las causales de ilegalidad, se desprenda que ninguna de ellas resulta fundada o suficiente para acreditar la pretensión del actor; y en

consecuencia, el Tribunal sólo tendrá como labor reconocer la legalidad del acto administrativo.

Ahora bien, la acción administrativa cuenta con una presunción de legalidad, misma que deriva, básicamente del artículo 16 Constitucional, que establece que “Nadie Puede ser molestado en su persona familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Del artículo se concluye que la legalidad es un principio *sine qua non* de los actos administrativos, de tal suerte que cualquier acto de autoridad debe cumplir como requisitos mínimos, el ser emitido por autoridad competente, fundado y motivado y expresando la causa legal que dio origen al mismo.

No es óbice, apuntar que debido a la falibilidad humana estas condicionantes no siempre sean satisfechas, lo que da lugar a que sea tela de juicio dicha legalidad, y consecuencia de ello se lleve a cabo un procedimiento, como lo es el contencioso administrativo, en donde debe probarse la legalidad del acto, de lo contrario se desvirtúa la presunción asignada, incurriendo en la ilegalidad.

Existen legislaciones que previenen expresamente la presunción de la legalidad de los actos administrativos, tales como el código fiscal de la federación, mismo que en su artículo 68, dispone: “Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la negación de otro hecho”; así mismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en su artículo 8º, que: “el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.”.

En consecuencia, para que un acto administrativo se considere ilegal o inválido conforme a la norma jurídica, es necesario que se demuestre tal situación, que de no acontecer, daría lugar a que se reconociera la legalidad

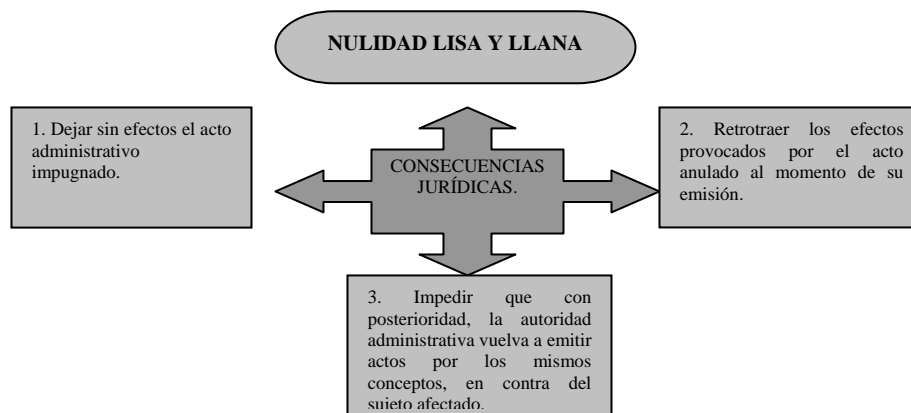
de dicho acto, toda vez que la norma ha asignado una presunción de legalidad al mismo.

II. Declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado. Contrario a lo anterior, el órgano jurisdiccional declarará la nulidad de la actuación impugnada, cuando del estudio de las causales de ilegalidad, se desprenda que han resultado fundadas y suficientes una o algunas de las mismas, para acreditar la pretensión del actor; y en esta medida, se dará un alcance a la nulidad declarada, en los términos siguientes:

2.3. NULIDAD LISA Y LLANA.

Está encuentra su fundamento en lo previsto por el artículo 52, fracciones 2 y 5, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que implica que en el juicio han resultado una o algunas de las causales de ilegalidad previstas básicamente en las fracciones I, IV y V, del artículo 51 de la citada ley que se refieren a la incompetencia del funcionario que emitió, ordenó o tramitó el acto administrativo impugnado, a la debida aplicación de la Ley y al desvío de poder de la autoridad en el ejercicio de sus facultades discrecionales.

Atento a lo expuesto, la nulidad lisa y llana clásicamente tiene como consecuencias jurídicas, las siguientes:



Este tipo de nulidad la doctrina la ha identificado con el juicio contencioso administrativo objetivo o de simple anulación, toda vez que en éste caso, la labor del juzgador se limita a evaluar la legalidad del acto, y en su caso a emitir sentencia declarativa de nulidad del mismo, sin ningún otro efecto que las consecuencias jurídicas ya descritas.

No obstante lo anterior, la ley federal de procedimiento contencioso administrativo actualmente señalan en su artículo 57, fracción I, inciso a), que tratándose de la causal de ilegalidad de incompetencia de la autoridad administrativa, quedará a discreción de la autoridad “competente” iniciar un nuevo procedimiento, siempre y cuando caducado sus facultades.

En virtud de lo anterior, el legislador, toma como criterio que constituye una excepción a las consecuencias jurídicas asignadas a la nulidad lisa y llana que se declare por la incompetencia de la autoridad, en el entendido de que se deja a discreción de la autoridad “competente” iniciar un nuevo procedimiento; sin embargo, debe advertirse que en la presente consideración, ésta situación en realidad no constituye una excepción, atento a que las facultades para iniciar un nuevo procedimiento ahora por la autoridad competente, constituyen causas normadas por la Ley, que quedan fuera de los alcances de la sentencia jurisdiccional.

En forma breve, se puede advertir que en aquellos casos en que en el juicio haya quedado acreditada la incompetencia de la autoridad administrativa, el efecto natural en la sentencia, al tratarse de un vicio insubsanable, es la declaratoria de la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado; sin embargo, debe entenderse que dicha nulidad contrae como una de sus consecuencias jurídicas, un impedimento para que la autoridad que fue señalada como incompetente, pueda volver emitir actos por los mismos conceptos, en contra del sujeto afectado, pues es evidente que la sentencia solo vincula a la autoridad incompetente, y no así a la que

cuenta con sus facultades concedidas por Ley, para iniciar, si así lo quiere, un nuevo procedimiento por los mismos conceptos, siempre que se encuentre dentro del término previsto por Ley.

En una consideración específica, la excepción a la que alude el texto legal en estudio, resulta innecesaria, tomando en cuenta que esto ya ha sido tema discutido por los órganos judiciales de nuestro país mismos que han determinado que en aquellos casos en que la ilegalidad de lugar a la declaratoria de una nulidad lisa y llana (incompetencia de la autoridad administrativa), e incluso, una nulidad para efectos; pero todavía se sigan conservando las facultades discrecionales de la autoridad, por disposición de la Ley; a dicha nulidad podrá denominarse como una nulidad sin adjetivos, pues no atiende estrictamente a los términos de una nulidad para efectos, en el entendido de que el asunto no obliga a una condena de dar, hacer o no hacer a la autoridad administrativa, pero tampoco la limita para emitir un nuevo acto o tramitar un nuevo procedimiento en contra del mismo sujeto, en los términos de la nulidad lisa y llana; por lo que se respeta la libertad de actuación de la autoridad administrativa hacia el futuro.

En conclusión, para declarar la nulidad lisa y llana se atiende al fondo del asunto, ya que se haya alegado por autoridad en el acto impugnado o cuya existencia haya sido requerida por el particular. No es obligatorio que la Sala Juzgadora estudie los demás argumentos vertidos en los escritos que contienen la demanda; en caso de que no se pronuncien agravios de fondo o éstos no provoquen la nulidad lisa y llana, la Sala deberá analizar todos y cada uno de los conceptos de violación que se hayan manifestado por considerarse contraventores de las formalidades o procedimientos.

En el supuesto de que en la sentencia se ordene que la autoridad restituya un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad (sentencias de condena), **previamente el Tribunal deberá hacer constar el derecho del actor, además de la ilegalidad del acto que se impugna.**

De la interpretación de los artículos 50 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dicta en definitiva dos tipos de resoluciones: a) Objetiva o de mera anulación, cuyo fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad; y, b) Subjetiva o de plena jurisdicción, en la que se contiene como materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar la nulidad de la resolución y, consecuentemente, condenarla al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado (derecho subjetivo en litigio). Ahora bien, la facultad concedida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer la declaratoria y reconocimiento de derechos subjetivos implica una plena jurisdicción, pero no puede significar una sustitución en las facultades que son propias e inherentes de la autoridad administrativa demandada, ya que la facultad conferida actualmente al tribunal establece que, previa la declaratoria de nulidad, deberá pronunciarse sobre la existencia del derecho subjetivo y formular la condena, indicando la manera y términos en que se vincula al demandado a un dar, hacer o no hacer, de tal suerte que se restablezca el equilibrio jurídico violado, pero en ningún momento puede asumir y llevar a cabo *per se* una obligación de hacer que es exclusiva de alguna de las partes. De tal suerte que para este supuesto deben seguirse las reglas que al efecto regula el Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículos 222, 352 y 420 al 426, de aplicación supletoria al juicio contencioso administrativo, pudiendo ser contenido de la condena determinada o determinable, según sea el caso, la pretensión deducida y el esclarecimiento conceptual de lo que corresponde llevar a cabo a las partes.

2.4. NULIDAD PARA EFECTOS.

La nulidad para efectos, a diferencia de la nulidad lisa y llana además de anular el acto administrativo impugnado, con todas sus consecuencias jurídicas; obligan a la autoridad a una condena de dar, hacer o no hacer, en relación con el asunto dilucidado en la etapa jurisdiccional, provocando así un reenvío, a través del

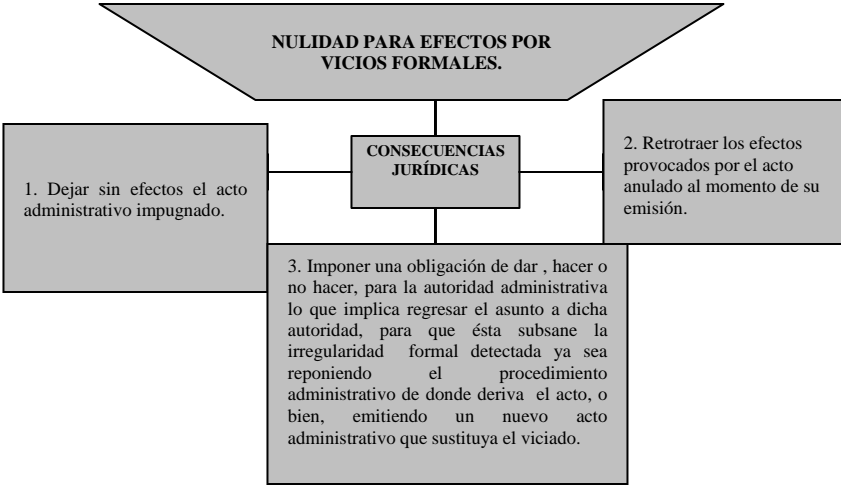
cual, la autoridad debe dar cabal cumplimiento a los términos de la sentencia jurisdiccional.

El reenvío, es un efecto que se puede asignar a las resoluciones jurisdiccionales, a fin de dar cabal cumplimiento a las mismas, lo que puede suscitarse con el propósito de garantizar la seguridad jurídica al justiciable, dando plena satisfacción a su pretensión procesal.

Es oportuno, hacer la distinción entre la nulidad para efectos que se dicta en la sentencia, por vicios formales; y la nulidad para efectos que se dicta en la sentencia, por el reconocimiento de derechos subjetivos.

Por lo que hace a la nulidad para efectos que se dicta en la sentencia, por vicios formales, ésta encuentra su fundamento en lo previsto por el artículo 52, fracciones II y III, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso administrativo; referentes en específico, a las causales de ilegalidad por la omisión de requisitos formales del acto administrativo impugnado o a la violación del procedimiento del que derive el mismo, siempre y cuando se afecten las defensas del particular y trascienda en el sentido del acto, lo que dará como resultado que se declare la nulidad del mismo, para el efecto de que la autoridad administrativa emita otro, o bien, reponga el procedimiento administrativo, subsanando los vicios formales que se vulneraron.

Con lo anterior, se puede decir que la nulidad para efectos por vicios formales, trae como consecuencias jurídicas, las que se describen a continuación:



Las anteriores consecuencias resultan evidentes, pues la ilegalidad detectada atiende a violaciones formales, es decir, en éstos casos los vicios de legalidad son subsanables, toda vez que lo que queda acreditado en el juicio es que se afectaron las defensas jurídicas del particular, lo que indirectamente incide en el sentido de la actuación impugnada; dando lugar a que la autoridad administrativa pueda emitir una nueva resolución, con libertad de actuación.

Ahora bien, el propio artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su última parte establece varios supuestos en los que, para fines de ésta declaratoria de nulidad para efectos por vicios formales, no debe considerarse que la violación formal detectada, afecta las defensas jurídicas del justiciable, y por tanto, no trasciende en el sentido de la actuación impugnada siendo éstas las siguientes:

- Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

- Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

➤ Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

➤ Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

La Ley dispone que, “para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el

particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

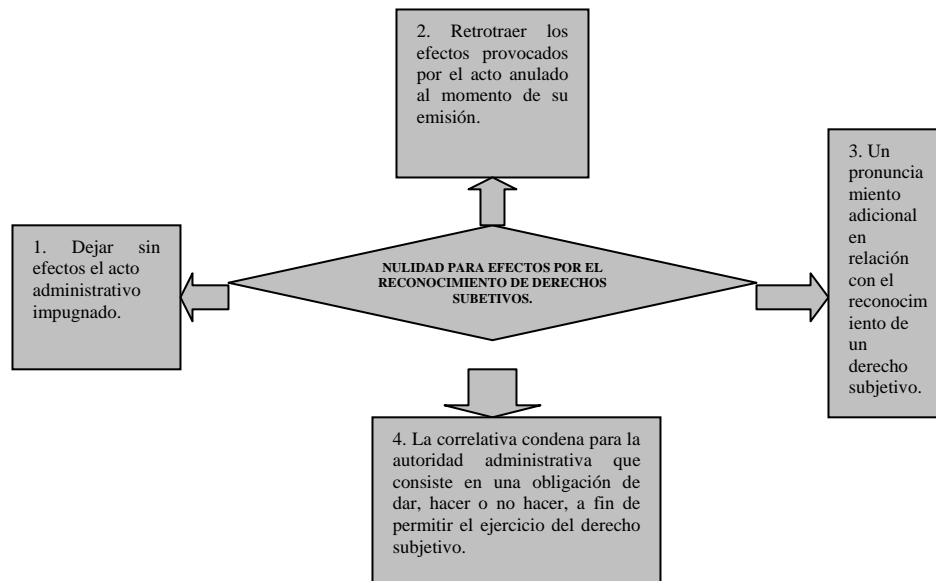
Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.”.

Respecto de la nulidad para efectos que se dicta en la sentencia por virtud del reconocimiento de derechos subjetivos; ésta encuentra su fundamento en lo previsto por el artículo 52, fracción V, incisos a) y b), en relación con el diverso 51, fracciones I, IV y V ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; referentes en específico, en las causales de ilegalidad relativas a la incompetencia del funcionario que haya emitido, tramitado u ordenado el acto impugnado, la indebida aplicación de la Ley o el “Desvío de poder” en el ejercicio de las facultades discrecionales; lo que dará como resultado que se declare la nulidad de dicho acto, resolviendo además sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo, y obligando a su vez a la autoridad administrativa, para que lleve a cabo

una condena de dar, hacer o no hacer, a fin de hacer efectivo el derecho subjetivo reconocido, y satisfacer plenamente la pretensión del justiciable.

La nulidad para efectos que se dicte por virtud del reconocimiento de derechos subjetivos, tiene por objetivo brindar mayor seguridad jurídica a justiciable, a través de una resolución que de plena satisfacción a sus pretensiones; de tal suerte que, si en el juicio contencioso administrativo quedo plenamente acreditada la ilegalidad del acto por vicios que inciden directamente en el sentido del acto administrativo impugnado (conocido también como vicios de fondo), y a su vez, se hace un pronunciamiento en relación con el reconocimiento de algún derecho subjetivo; es evidente que en éstos casos, es necesario que el órgano juzgador obligue a la autoridad administrativa para que realice los actos conducentes que permitan el ejercicio de tal derecho, pues por regla general, lo que pretende el justiciable, a través de éste tipo de sentencias es que se le permita el ejercicio de su derecho en el ámbito administrativo.

Por lo tanto, se puede decir que la nulidad para efectos por el reconocimiento de derechos subjetivos, trae como consecuencias jurídicas:



Este tipo de nulidad, la doctrina la ha identificado con el juicio contencioso administrativo subjetivo o de plena jurisdicción, toda vez que contrario a la nulidad lisa y llana (identificada con el juicio contencioso administrativo objetivo o de simple anulación), amerita un pronunciamiento adicional y distinto a la anulación, relativo, en específico, al reconocimiento de un derecho subjetivo, y su correlativo acto de condena, que trae como efecto una obligación para la autoridad de dar, hacer o no hacer, a fin de permitir el ejercicio de tal derecho en el ámbito administrativo.

Ahora bien, no debemos pasar inadvertido, que las fracciones III y IV, primer párrafo, última parte, del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo disponen, e términos muy genéricos que el órgano juzgador también podrá anular la actuación administrativa impugnada, señalando de forma muy precisa, la forma y términos en que la autoridad deberá cumplir con la sentencia; por lo que, se entiende el legislador deja abierta la posibilidad de que en otro caso, puedan presentarse las sentencias de nulidad para efectos, en las que es posible el reenvío del asunto a la sede administrativa, a fin de satisfacer plenamente la pretensión del justiciable.

Finalmente resulta ser un especial énfasis sobre los términos y alcances que podrá adquirir la sentencia en el Contencioso- Administrativo, cuando se esté ante la impugnación de actos administrativos generales, que resulta de la nueva competencia material con que actualmente cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Atento a lo señalado, reconsidera que dada la naturaleza de los actos administrativos generales, impugnables en el juicio contenciosos administrativo (tales como acuerdos, decretos, circulares, normas generales, etc.); los términos y efectos de la sentencia deben ser específicos, pues los alcances que tenga la sentencia deberán ir encaminados a dejar sin efectos el acto administrativo general sólo en relación con el sujeto afectado; debiendo anular los efectos que se hayan derivado del mismo, cuando también se haya impugnado por su primer acto de aplicación.

En consecuencia, en estos casos que el efecto de considerar un acto administrativo general como ilegal, será simplemente para que cesen los efectos o consecuencias jurídicas que dicho acto generó en relación con el particular.

No obstante, es de considerarse la Ley de la materia en éste sentido resulta muy ambigua pues no obstante en la fracción V, inciso c), del artículo 52, se establece que en los casos en que se declare la nulidad de un “acto” o resolución administrativa, deberán cesar los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, incluyendo el primer acto de aplicación, sin que existan otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate; tal señalamiento resulta, muy genérico; pues omite establecer los supuestos de ilegalidad que podrán generar las citadas consecuencias jurídicas, quedando al arbitrio del juzgador determinar los alcances de la sentencia en relación con la impugnación de actos administrativos generales, atendiendo a las diversas causales de ilegalidad que se invoquen en el juicio; por lo que se sostiene desde ahora, que esto será objeto de diversos criterios de interpretación por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Poder Judicial de la Federación.

3. PRONUNCIAMIENTO DE LA SENTENCIA.

En el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dictará sentencia dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción por la mayoría o unanimidad de votos de los Magistrados Integrantes de la Sala, por lo que dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción el Magistrado Instructor elaborará el proyecto respectivo. En caso de existir un voto en contra, el Magistrado Instructor que lo hubiese emitido redactará su voto particular en un término de diez días y así se hará constar en la sentencia.

3.1. FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA.

Toda Sentencia debe fundarse en Derecho y deben examinarse principalmente las causas de ilegalidad que llevan a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

3.2. PRETENSIÓN DEL ACTOR.

El contenido de la sentencia se vincula con la pretensión, toda vez que se clasifican en declarativas (cuando al emitirse la resolución de una situación de hecho, el juzgador determina en el mundo del derecho); constitutivas (cuando surge un nuevo estado jurídico) y, de condena (vinculadas con obligaciones de dar, hacer o no hacer).

Del contexto de los artículos 50 y 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar sus fallos, resolverán "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada", lo que determina el contenido y finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el petitum en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad

fáctica y real por encima de lo procesal. Ello implicará un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y de la controversia, tal y como lo ordena el artículo 17 constitucional.

4. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA.

Las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben cumplir con el principio de congruencia mismo que en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo consiste en el pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los conceptos de anulación y, en correspondencia, de los argumentos que por vía de contestación de la demanda formularon las autoridades demandadas por conducto de la representación fiscal de éstas, pues al omitir hacerlo se transgrede la disposición contenida en el referido precepto.

El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutiveos. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutiveos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que no admitan recurso.". Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación,

de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deben observar en toda sentencia el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atentas a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer por los que controvierten; además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.

De igual manera es de señalarse que el principio de congruencia de las sentencias, es de dos tipos:

1.- EXTERNA.- La congruencia externa de las sentencias implica que la decisión sea correspondiente y proporcional a la pretensión deducida o petitorio; atento a lo cual, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede omitir analizar aspectos planteados por las partes ni rebasar el límite que la propia acción ejercitada le determina.

2.- INTERNA.- La congruencia Interna de las sentencias del Tribunal consiste en que tales resoluciones no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí.

El principio de congruencia que debe regir en toda sentencia estriba en que ésta debe dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna. En la especie, la incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna, puesto que se señalan concretamente las partes de la sentencia de segunda instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmándose que mientras en una parte se tuvo por no acreditada la personalidad del demandado y, por consiguiente, se declararon insubsistentes todas las promociones presentadas en el procedimiento por dicha parte, en otro aspecto de la propia sentencia se analiza y concede valor probatorio a pruebas que específicamente fueron

ofrecidas y, por ende, presentadas por dicha persona; luego, esto constituye una infracción al principio de congruencia que debe regir en toda sentencia.

4.1. SENTIDO DE LA SENTENCIA.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser de los siguientes tipos:

- 1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- 2.- Declarativa de la nulidad de la resolución (nulidad lisa y llana).
- 3.- La que declara la nulidad para efectos, señalando con precisión cómo debe cumplirla la autoridad.
- 4.- Declarando la existencia de un derecho subjetivo y condenando al cumplimiento de una obligación determinando la nulidad del acto combatido.

Las sentencias deben ser cumplimentadas en un plazo de cuatro meses, contados a partir del día en que la sentencia quede firme.

Son causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas y que orientan al Magistrado Instructor al momento de emitir sentencia definitiva, las siguientes;

- 1.- Incompetencia del funcionario que haya emitido o tramitado el procedimiento de la que se originó la resolución impugnada.
- 2.- Omisión de los requisitos formales que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución como la fundamentación y motivación.

3.-Vicios en el procedimiento.

4.- Que se hayan aplicado las normas indebidas, se contravengan las aplicadas.

5.- Que los hechos que motivaron la emisión del acto controvertido no se hayan efectuado o se apreciaron en forma equivocada, traduciéndose en un acto de desvío del poder de la parte de la autoridad administrativa.

Si la Sala dictó sentencia fundando su resolución en el hecho de que hubo omisión en los requisitos formales, fundamentación y motivación o bien por vicios en el procedimiento, deberá declarar la nulidad motivación o bien por vicios en el procedimiento, deberá declarar la nulidad del acto impugnado para efectos de que se dicte un nuevo acto que cumpla con todos y cada uno de los requisitos debidos, excepto cuando se trate de facultades discrecionales de las autoridades fiscales.

Existen dos figuras contempladas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relacionadas con la emisión de la Sentencia, las cuales son:

1.- Aclaración de Sentencia: Es el único medio de defensa que las partes pueden hacer valer en la Sala Regional o Sección del Pleno que dictó la sentencia por considerar que ésta es contradictoria, ambigua u oscura. Este se promueve por una sola vez, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación por medio de la cual se conoció la resolución.

La Sala o Sección deberá dictar la resolución de aclaración dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se interpuso el recurso la cual, formará parte de la sentencia recurrida y no acepta recurso alguno en contra, reputándose como cosa juzgada (sentencia definitiva).

2.- Excitativa de Justicia: Es el medio de defensa legal con que cuentan las partes para el caso de que no se dicte la sentencia en el plazo señalado para ello. De esta figura conoce el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien pedirá un informe al Magistrado Instructor que no haya cumplido con la emisión del proyecto de la sentencia, el cual se deberá rendir en cinco días; le competirá resolver al Pleno del Tribunal, quien en caso de encontrar fundada la excitativa, concederá 15 días al Magistrado para que formule el proyecto que corresponda y en caso de no efectuarlo será sustituido.

4.2. OTORGAMIENTO O RESTITUCIÓN AL ACTOR DE SUS DERECHOS AFECTADOS.

La orden para restituir al actor en el goce de los derechos de que fue privado mediante la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, es un efecto propio de las sentencias que declaran la nulidad y, por tanto, no implica la introducción de un elemento nuevo en la litis ni la suplencia de la deficiencia de la queja, sino una obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que le imponen los principios de legalidad y de justicia. En efecto, la nulidad de la resolución impugnada que priva al actor de sus derechos de manera ilegal, necesariamente debe tener como efecto su restitución pues, de no ser así, no tendría sentido la declaración de nulidad.

CAPITULO IV.- PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez, en su obra titulada "El Juicio de Lesividad y Otros Estudios"¹, hace referencia a los principios fundamentales del procedimiento contencioso administrativo, los cuales resumimos de la siguiente manera:

RESPECTO DEL PROCESO

- Principio de definitividad.- consiste en que solo será impugnabile la resolución respecto de la cual se hubiese agotado ya el recurso administrativo con el que se busca obtener la modificación, revocación o nulidad del acto recurrido.

- Principio de iniciativa de las partes e impulsión procesal.- se refiere a que el inicio del proceso debe ser llevado a cabo por las partes y no por el juzgador, así como que el proceso debe ser tramitado hasta su fin.

- Principio de concentración.- se refiere a que se resuelvan todas las cuestiones en controversia en la sentencia definitiva, sus excepciones son las cuestiones incidentales de previo y especial pronunciamiento consistentes en la acumulación de autos, la incompetencia territorial, y la suspensión por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; las que se resuelven a través de una interlocutoria previamente al cierre de la instrucción; así como las

¹ ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A., El Juicio de Lesividad y otros Estudios. 1ª Ed. Porrúa. México 2002, pág. 47-57.

cuestiones incidentales de la nulidad de notificaciones y la recusación, que pueden ser promovidas hasta antes de dictarse sentencia.

- Principio de eventualidad.- se refiere a que las partes deben hacer valer sus acciones o excepciones, así como ofrecer y desahogar las pruebas en el momento procesal oportuno y dentro de los términos que establezca la ley.

- Principio de consumación procesal.- este principio prevé la extinción de los derechos y las facultades procesales una vez que se han ejercitado, siendo muy debatidos sus alcances, pues en el supuesto de que se presente el escrito de demanda, con posterioridad pero aun dentro del plazo que indica la ley para presentar la demanda se presenta un escrito complementario, algunos Instructores lo admiten a trámite y otros lo rechazan, pues unos atienden a que el derecho se extingue con el plazo y otros que se extingue con la presentación del libelo correspondiente.

- Principio de economía procesal.- se refiere a que se tiene como contenido el que el proceso se lleve a cabo en el menor lapso de tiempo, evitando actuaciones reiterativas o que lo demoren inútilmente.

- Principio de publicidad.- este principio considera que los juzgadores no deben actuar en el secreto y por ello las audiencias deben ser públicas, excepto en los casos que la propia ley indique.

- Principio de legalidad.- este se refiere a que todas las actuaciones del juzgador se deben fundar y respaldar en la ley.

- Principio de congruencia.- se refiere a que las sentencias que se emitan deben resultar congruentes con la litis planteada y lo resuelto, tal como quedo delimitado en el capítulo que antecede.

RESPECTO DE LOS ELEMENTOS DE CONVICCIÓN

En este aspecto es donde el Juicio Contencioso Administrativo adquiere características propias y que lo diferencia notablemente de las otras clases de procesos, ya que además del sistema de valoración de pruebas con que cuenta, se tiene un principio de la presunción de legalidad de los actos de la autoridad, lo que influye definitivamente en la carga de la prueba entre las partes.

Este principio que la ley le otorga a los actos de la autoridad consiste en que las resoluciones emitidas por la autoridad se presumen válidas, salvo prueba en contrario del afectado; principio que trasciende a la carga de la prueba, es una presunción de hecho y que admite prueba en contrario.

- Principio inquisitivo.- el juzgador tiene atribuida la facultad de mejor proveer y que coincide con este principio, el cual ordena la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que guarde relación con los puntos controvertidos.

- Principio de adquisición procesal.- se refiere a que las pruebas rendidas por alguna de las partes, le es útil a todas las partes y no únicamente a quien la ofreció.

- Principio de sana crítica.- se refiere a la valoración de las pruebas, otorga cierta libertad al juzgador para que con criterio autónomo de apreciación de los elementos de convicción y del enlace de las pruebas rendidas así como de las presunciones formadas, adquiera una convicción diversa sobre los hechos controvertidos.

EN RELACIÓN A LAS PARTES

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo determina a las partes en el proceso contencioso administrativo, que además de la parte actora, la demandada y el tercero, contempla la posibilidad de que sin contar con ninguna de las anteriores calidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda apersonarse en juicios en que se controvierta el interés fiscal.

En lo relativo a las partes es en donde se podría corroborar la particularidad del juicio contencioso administrativo en comparación a los demás procesos; puesto que la autoridad mantiene una situación más favorable que la de su contraparte, al contar con la posibilidad de que comparezca un tercero con intereses contrarios a los de su contraria y la intervención forzosa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el caso de que no se le señale como parte en el proceso.

- Principio de igualdad se refiere a que las partes en el proceso deben gozar del mismo trato y oportunidades de hacer valer sus derechos, este principio no es estrictamente aplicable al proceso contencioso administrativo, pues como ya se advirtió, la autoridad goza de ciertos privilegios en cuanto a la conformación de las partes y el principio de validez de la resolución impugnada; sin embargo a la posibilidad de impugnar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, el desequilibrio es a favor del gobernado, pues siempre se encontrará en aptitud de interponer el juicio de amparo.

- Principio de probidad.- contempla que el proceso es de buena fe, por lo que ante un incidente, recurso o una promoción notoriamente maliciosa, se deberá desechar de plano sin mandar correr traslado a su contraparte.

- Principio de investidura judicial.- exige a quienes acuden al tribunal a que lo hagan con el debido respeto a la investidura de quien administra justicia, contando con el respaldo de la ley para que se le guarde el respeto y la consideración debidos, tanto por los litigantes y personas que

ocurran a los tribunales, por lo que ante la conducta irrespetuosa se tiene la posibilidad de aplicar las sanciones correspondientes.

Los principios Administrativo tienen como propósito el que éste sea de buena fe, que se desarrolle de la forma más expedita posible, que sea un proceso que brinde certeza y seguridad jurídica a las partes; obteniéndose una justicia administrativa completa y eficaz.

2. ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ANTECEDENTES

El 1º de enero de 2001 fue adicionado con un último párrafo el artículo 237 del entonces Código Fiscal de la Federación mismo que a la letra dispone:

ARTÍCULO 237.-(HOY ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

*En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad, el Tribunal **deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.***

Ahora bien el 1º de enero de 2006 entró en vigor la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la cual en su artículo

Segundo Transitorio deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación que comprende los artículos del 197 al 263 del citado ordenamiento legal.

La nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su capítulo VIII “De la Sentencia” artículo 50 retoma y reproduce íntegramente el contenido del último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, por lo que el mencionado artículo 50 provoca que el Tribunal en mención llegue a violar la garantía de imparcialidad consagrada en el artículo 17 Constitucional en las sentencias que emite con base en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 50 de la citada Ley de Procedimiento.

3. LAS SENTENCIAS DE CONFORMIDAD AL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

A partir de la reforma al artículo 237, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación de treinta y uno de diciembre de dos mil, hoy (artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra obligado a resolver la pretensión del actor que se deduzca de su demanda de nulidad, en relación con el acto impugnado. Ello es así, porque el análisis de los agravios debe hacerse en relación con el acto impugnado y con los argumentos de la contestación de la demanda que sean necesarios para resolver la pretensión del actor, esto es, *la litis en el juicio de nulidad se integra con el acto impugnado y aquellos argumentos de la contestación que sean necesarios para resolver la pretensión planteada*, sin que necesariamente deba obligarse a la Salas a considerar todos y cada uno de los argumentos de la contestación, si éstos no se requieren para resolver la pretensión del actor. Lo anterior tal como se desprende de un simple análisis del contenido del precepto legal en cita mismo que se cita a continuación:

“ARTÍCULO 50.- Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su

demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.”

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

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

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.”

A la obligación de analizar la pretensión que se deduzca de la demanda en relación con el acto impugnado, concurren las demás exigencias previstas en los párrafos subsecuentes del artículo en comento, es decir, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho; que pueden invocarse hechos notorios; que deben analizarse en primer lugar los argumentos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; que deben corregirse los errores que se adviertan en la cita de preceptos violados; que pueden examinarse en su conjunto los agravios y causales de legalidad pero sin cambiar los hechos expuestos, así como analizar la legalidad de las resoluciones combatidas mediante recursos administrativos en

contra de los cuales se haya promovido el juicio de nulidad, siempre y cuando el tribunal cuente con elementos suficientes para ello.

4. IMPACTO DE LA FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONTENIDA EN EL PÁRRAFO IN FINE DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El citado artículo 50 párrafo in fine, provoca un cambio radical en el procedimiento que se lleva a cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo que hace los juicios iniciados hasta antes de la Reforma al Código Fiscal de la Federación referida a las resoluciones fiscales dictadas con base en el artículo 22 del citado ordenamiento legal vigente hasta el 4 de enero de 2004; lo anterior derivado de que la reforma al entonces artículo 237 de 1º de enero de 2001, ahora artículo 50 de la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. La multicitada reforma citada que transformó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un ente de impartición de justicia de plena jurisdicción y ya no de anulación, como lo era antes de la reforma al Código Fiscal de la Federación de 1º de enero de 2001, con lo anterior, el citado Tribunal se haya constreñido a que cuando se condene a la autoridad a la devolución de una cantidad solicitada por el contribuyente de que se trate, no sólo debe analizar la legalidad de la resolución impugnada en el juicio fiscal por la cual se negó la devolución requerida, sino además, **debe constatar que el particular efectivamente tiene derecho a la devolución.**

Por lo anterior, podemos concluir que la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es violatoria de la garantía de imparcialidad en la administración de justicia, misma que se encuentra consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional, puesto que automáticamente el tribunal se convierte en Juez y parte, al obligársele a que, además de analizar los argumentos esgrimidos por las partes sobre la resolución impugnada, sin tener que estar a dichas consideraciones, aún cuando existan situaciones que no hayan

sido hechas valer en el procedimiento, el Tribunal deberá **suplir la deficiencia de la queja a favor de las autoridades fiscales**², inclinando así la balanza de la justicia lo cual lleva al Tribunal a contrariar su propia naturaleza de nulidad convirtiéndose en un Ente de Impartición de Plena Jurisdicción.

Atento a lo anterior, resulta indispensable que en el análisis sistemático que se lleve a cabo respecto de la posición del Tribunal como un órgano de plena jurisdicción, incorporemos principios básicos constitucionales y procesales que nos permitan transparentar la necesidad de la observancia de tales principios en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, atendiendo al hecho de que dicho Tribunal en la emisión de sus fallos se apegue a la naturaleza de nulidad para la cual fue creado y contemplado en el Decreto de 1936 mismo en el que en su exposición de motivos se plasmó la intención de crear un Tribunal que fuera custodio de la legalidad de los actos de la administración activa en aquellas materias de su competencia.

Derivado de la problemática específica que se plantea se procede a aludir la necesidad de retomar el contenido de diversos preceptos de la legislación procesal civil en aplicación supletoria a la ley que rige la materia, ello sin dejar de atender a su adaptabilidad al Juicio Contencioso Administrativo Procedimental, por lo que hace a las sentencias dictadas en el citado Juicio. En razón de lo anterior, citamos a continuación un criterio de la Suprema Corte que refleja la necesidad de tomar en cuenta aspectos de la legislación procesal civil y adaptarlos a las reglas de la sustanciación del Juicio Contencioso Administrativo.

Registro No. 178877

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

² Criterio que sostiene el Dr. Herbert Bettinger Barrios, en su artículo: “Desorden Jurídico provocado por el último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación” al referirse a los juicios contenciosos sustanciados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hasta antes de la reforma de 5 de enero de 2004.

XXI, Marzo de 2005

Página: 1047

Tesis: I.4o.A. J/31

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EXTERNA.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 237 del Código Fiscal de la Federación y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles **-de aplicación supletoria a la materia fiscal-** la congruencia externa de las sentencias implica que **la decisión sea correspondiente y proporcional** a la pretensión deducida o petitio; atento a lo cual, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa **no puede** omitir analizar aspectos planteados por las partes ni **rebasar el límite que la propia acción ejercitada le determina.**

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Amparo directo 122/2003. Grupo Industrial Benisa, S.A de C.V. 25 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Amparo directo 224/2003. Innestec, S.C. 9 de julio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Alfredo A. Martínez Jiménez, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Cristina Fuentes

Macías.

Amparo directo 474/2003. José Fausto Romo Sánchez. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Revisión fiscal 135/2004. Titular de la Administración Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 7 de julio de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Cuarta Parte, página 77, tesis de rubro: "CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA. EN QUÉ CONSISTE ESTE PRINCIPIO."

Lo resaltado es propio

Del contenido de la mencionada jurisprudencia se aprecia que en atención a la problemática de que los particulares acudan ante la autoridad fiscal competente a solicitar la devolución de una cantidad y después de revisar la documentación que le es presentada por el contribuyente, y haciendo uso de la facultad que en términos del **artículo 22 del Código Fiscal de la Federación** (en las solicitudes presentadas hasta antes de la reforma de 5 de enero de 2004), tiene para requerir documentación e información necesaria para la autorización o la devolución solicitada por el contribuyente, la niega con fundamento en un argumento totalmente ilegal. Ahora bien, el contribuyente de nuestro ejemplo acude ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de la resolución en la que se negó la devolución solicitada, haciendo valer

los argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de dicha resolución, centrándose así la litis en el juicio contencioso-administrativo.

Atento a lo anterior, la autoridad al producir su contestación a la demanda, hará valer los argumentos tendientes a demostrar la legalidad de dicha resolución impugnada, siempre que esté dentro de la litis fijada entre la resolución impugnada y la demanda de nulidad interpuesta en su contra. Las partes presentarán sus alegatos señalando que demostraron sus pretensiones durante la tramitación del juicio y el asunto pasará a proyecto, a discusión, votación y a dictarse sentencia respectiva. Ahora bien, en nuestro juicio hipotético el Tribunal con base en las pruebas correspondientes, llegará a la conclusión de que la negativa de una devolución solicitada por el contribuyente no se apega a derecho, sin embargo con fundamento en el artículo 50 de la Nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se estima inconstitucional, el tribunal considera bajo otros conceptos que el contribuyente no tiene derecho a la devolución solicitada, apoyándose para llegar a dicha conclusión en cuestiones totalmente novedosas que no forman parte de la litis, dejando así al actor de nuestro ejemplo en un total estado de indefensión jurídica, al no haber tenido la oportunidad de alegar lo que a sus intereses convenga.

Al respecto de nuestro ejemplo es de notarse que el precepto que se considera inconstitucional llevó al Tribunal a un absurdo, pues a pesar de que observe que las razones por las cuales la autoridad negó la devolución son ilegales, puede llegar a confirmar la validez de la resolución impugnada, por consideraciones jamás ventiladas en el juicio.

Con base en el párrafo *in fine* del artículo 50 de la Ley en cita **el Tribunal se substituye en las funciones de la autoridad fiscal y puede negar al actor el derecho a la devolución solicitada, situación que evidentemente resulta contraria al segundo párrafo del artículo 17 Constitucional, pues la actuación del Tribunal no es imparcial**, al ser Juez y parte en un asunto.

En mérito de lo anterior, a continuación se transcribe el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional:

“ARTÍCULO 17.-...

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa e imparcial.** Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”*

Lo anterior implica que la sala responsable pierda por completo la imparcialidad en el juicio contencioso-administrativo, al esgrimir argumentos en perjuicio de los demandantes y en suplencia de aquéllos que hizo valer la autoridad demandada.

Es de hacerse notar que el simple hecho de que exista la viabilidad jurídica de que se estén ventilando aún ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa juicios respecto de los cuales por disposición legal sea aplicable el Título VI “De la Sentencia”, artículo 237 párrafo *in fine* (hoy artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), da como consecuencia vigencia y operatividad al tema de análisis en el presente trabajo. Lo anteriormente citado nos da pauta a ubicar la temporalidad en el presente estudio, que concretamente en tiempo se avoca al enfoque objetivo en los juicios contenciosos iniciados ante el Tribunal a partir de la vigencia de la reforma del 1º de enero de 2001 hasta antes de la reforma del 5 de enero de 2005.

En relación a lo anterior, es de señalarse que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido un criterio en relación a aquellos asuntos en los que pudiera parecer que el hecho de que un artículo del cual emane la causa de la litis en el juicio sujeto a examen, se encuentre derogado o modificado por alguna reforma posterior evite las consecuencias legales que trae como consecuencia la

inaplicación de la ley procedimental respectiva como pudiera pensarse que es el caso, toda vez que con la reforma sufrida por el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación da como consecuencia legal-procedimental la inaplicabilidad del último párrafo del artículo 50 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y efectivamente podría ser así, más lo anterior no impide que los juicios iniciados durante la vigencia de del artículo 237, reformado el 1º de enero de 2001, dejen de resolverse en los términos que dispone el citado precepto legal y que en la resolución de los multicitados juicios se aplique el párrafo *in fine* del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de enero de 2005, en aquellos casos en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deba resolver en tal sentido los juicios respectivos, mismos que se encuentren relacionados con las solicitudes de devolución del pago de lo indebido y resoluciones de la autoridad fiscal en ese sentido, misma solicitud y resolución que se hubieran dado bajo el tenor de la vigencia del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación hasta antes de la reforma de 5 de enero de 2004.

Atento a lo anterior, a continuación por analogía se procede a la cita del criterio sostenido por el Ministro Juan Díaz Romero en un problema específico de temporalidad y que da línea posible la materialización de la problemática planteada en el presente trabajo:

*“Aquí además se presenta otra peculiaridad, que **estamos en presencia de un problema que surge en relación con un artículo que está derogado; sin embargo conserva, vida la contradicción, en la medida en que teniendo posibilidades las autoridades tributarias de ejercitar sus facultades en determinado número de años, pues es factible que pueden emitir resoluciones en torno a la aplicación de éste precepto, y por lo mismo, para la seguridad jurídica es muy importante que la Suprema Corte defina el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia.”**³*

³ Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 11 de agosto de 2005, página 5.

Al margen de lo anterior, podemos citar que la importancia de la presente justificación es transparentar el hecho de que existe una realidad táctil en cuanto a la existencia de juicios en los cuales se da la posibilidad práctica de que en la resolución de los mismos (juicios iniciados antes de la reforma de 5 de enero de 2004 por lo que hace al artículo 22 del Código Fiscal de la Federación) se materialice la posibilidad de que se emita una sentencia carente de parcialidad por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Es decir, el hecho de que supuestamente con la reforma citada al artículo 22 del Código Fiscal de la Federación se haya evitado la necesidad de la aplicación del párrafo *in fine* del artículo 237 vigente a partir de la reforma de 1º de enero de 2001, no da como consecuencia que los juicios iniciados previos a dicha reforma se lleven a cabo bajo el nuevo tenor legal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Juicio Contencioso Administrativo tiene sus antecedentes en la figura del Consejo de Estado Francés, mismo que da la base para la organización y procedimiento regulado en nuestro país; no obstante los anterior, ha adquirido el carácter de plena jurisdicción, pues actualmente cuenta con un órgano de impartición de Justicia autónomo e imparcial, con su propio ordenamiento normativo, con facultades diversas para pronunciarse, y con competencia para conocer de los juicios instaurados por los particulares y los Órganos de la Administración Pública, en razón de las controversias legales generadas por la emisión de actos y resoluciones administrativas; en la actualidad dicho ente se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SEGUNDA.- La instancia Contenciosa Administrativa, con el carácter de jurisdiccional actualmente deriva de disposiciones Constitucionales, a través de las cuales se asigna al Congreso de la Unión la Facultad de crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que tengan por objeto dilucidar contiendas que se susciten entre los órganos de la Administración Pública y los particulares, por el cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos; así como la protección a la garantía de la defensa jurídica que permite a los gobernados tener acceso a medios de control jurisdiccional, que resuelvan dicho planteamiento.

TERCERA.- Con lo expuesto se puede definir al Juicio Contencioso Administrativo como un medio de control jurisdiccional, a través del cual se somete al conocimiento de un órgano de Justicia, una controversia suscitada entre un particular y un ente orgánico parte integrante de la Administración de Justicia, por la emisión de un acto de la Autoridad, y que culmina con la sentencia respectiva que, en su caso, reconozca o declare la validez del acto impugnado.

CUARTA.- Atento a lo planteado, se arriba a la conclusión de que el alcance que puede adquirir un fallo jurisdiccional en el juicio contencioso administrativo federal,

se puede encontrar delimitado, principalmente, por elementos tales como la pretensión procesal, concepto que se desprende del estudio de los planteamientos lógico-jurídicos que el justiciable exponga en relación con el acto o resolución impugnada (artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo); así también por los principios normativos a los que se ha hecho referencia en el contenido del presente trabajo, pues se trata de reglas que tienen por objeto brindar mayor certeza jurídica a las partes, respecto a la resolución del órgano jurisdiccional.

QUINTA.- Es necesario que los gobernados se encuentren en completa aptitud de hacer valer su garantía constitucional prevista en el artículo 17 Constitucional, siendo necesario que la plena jurisdicción a la que tiende en la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lleve a cabo su función jurisdiccional en términos de la garantía constitucional relativa al principio de justicia imparcial.

SEXTA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como ente autónomo situado en la esfera del Poder Ejecutivo Federal, Constitucionalmente contemplado, y cuyo encargo es resolver sobre la eficacia legal-jurídica, de todo acto administrativo; como tal dicho órgano jurisdiccional debe actuar conforme a las garantías que son los lineamientos constitucionales relativos a una administración de justicia pronta, gratuita, completa e *imparcial* y debe respetar los principios esenciales del procedimiento como lo son entre otros la igualdad de las partes, la economía procesal y el principio de congruencia.

SÉPTIMA.- Es de apuntar que un juicio contencioso-administrativo no es un procedimiento jurisdiccional normal, ya que la litis de éste, no versa en constatar si el derecho exigido por el actor existe o no, y como consecuencia de ello condenar al demandado a una obligación de dar, hacer o no hacer, sino sobre la legalidad de una resolución administrativa expedida previamente por una autoridad fiscal que en términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación goza de una presunción de validez.

OCTAVA.- De lo anterior, podemos concluir que si se da como consecuencia de la sustanciación del juicio contencioso-administrativo el reconocimiento de la ilegalidad de una resolución dictada por la autoridad ante la que se solicitó la devolución del pago de lo indebido, debería implicar que en la sentencia emitida por el Tribunal en el respectivo juicio se ordenará dejar sin efectos la resolución impugnada y en unos casos se obligará a la demandada a dictar una nueva resolución para determinados efectos.

NOVENA.- De la síntesis del párrafo *in fine* del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se pone de manifiesto que se desnaturaliza la función del Juzgador de la Sala responsable, del Tribunal respectivo, constituyéndose éste en un órgano de la administración tributaria en perjuicio de los particulares que tienen un derecho a la devolución del pago de lo indebido, pues aún cuando éstos ya hubiesen demostrado en términos del **artículo 22 del Código Fiscal de la Federación** ante la autoridad competente el derecho a la devolución, el Tribunal convirtiéndose en un órgano superior de consulta administrativa nuevamente debe calificar el derecho del contribuyente a la devolución de la cantidad solicitada, lo anterior respecto de aquellos juicios iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desde la vigencia de la reforma de 1º de enero de 2001 al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación (actualmente artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), sin darle oportunidad de comprobar el origen de ese derecho.

DÉCIMA.- En los juicios contenciosos federales, iniciados antes de la reforma del 5 de enero del 2004, específicamente por lo que hace al artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, se evidencia la trasgresión al principio de imparcialidad, consagrado en el artículo 17 Constitucional, por lo que se refiere a la Administración de Justicia; lo anterior es así, toda vez que, al convertirse el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en juez y parte en el litigio contencioso, atento a lo dispuesto por el párrafo último, del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se desvirtúa totalmente la naturaleza jurídica de dicho Tribunal, así como la naturaleza misma del juicio de referencia.

DECIMOPRIMERA.- En mérito de lo expuesto en el punto anterior, podemos concluir que las sentencias dictadas con base en el párrafo *último* del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y mismas en las que se niega la devolución del pago de lo indebido, denota la inconstitucionalidad del artículo previamente citado por lo que hace a la **violación a la garantía de administración de justicia imparcial consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional** y así como de la garantía de previa audiencia prevista en el segundo párrafo del numeral 14 de la propia Constitución, razón por la que se propone la modificación de la hipótesis prevista en el párrafo *in fine* del artículo 50, del citado ordenamiento legal, pues el citado precepto concede un beneficio a la autoridad sin necesitarlo la misma.

DECIMOSEGUNDA.- Bajo las premisas citadas, resulta necesaria una redefinición legal y Constitucional de la naturaleza con que actúa el referido Tribunal al dictar sus sentencias apoyadas en el artículo 50, párrafo *in fine*, de la citada Ley, ya que en cumplimiento a lo dispuesto por el citado párrafo del artículo en comento, se convierte en un órgano de administración de justicia que **concede un beneficio** a la parte denominada Autoridad, sin que la misma lo necesite, y además violando el principio de imparcialidad consagrado en el artículo 17 Constitucional. Teniéndose como consecuencia la negativa de la devolución al particular que en su caso le corresponda, no obstante la acreditación en etapa previa a juicio ante la Autoridad respectiva, de dicho derecho.

DECIMOTERCERA.- Se concluye que es inconstitucional que el último párrafo, del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de fundamento al Tribunal para cambiar la litis (lo cual es ilegal), concediendo un beneficio a la Autoridad, sin que la misma lo necesite pues se pudieran observar en la defensa efectuada por la autoridad administrativa las cuestiones relativas a la falta de interés jurídico del particular, no obstante ello el Tribunal basado en la hipótesis del precepto en cita tiene pretexto para volver a comprobar el interés

jurídico que le da al particular el derecho a la devolución del pago de lo indebido, (por citar un ejemplo), interés que previamente ha sido reconocido por la autoridad competente y situación que además se convierte en una trampa procesal, ya que el actor conoce los fundamentos y motivos en que descansa la sentencia respectiva hasta la fecha en que legalmente le es notificada, lo cual conculca su esfera jurídica de derechos fundamentales en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 17 Constitucionales.

DÉCIMOCUARTA.- Deben efectuarse reformas al Juicio Contencioso Administrativo, es decir al ordenamiento legal que lo norma, específicamente por lo que hace al artículo 50, párrafo in fine, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para el efecto de hacer posible que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicte sus resoluciones en el máximo apego a las garantías Constitucionales, concretamente por lo que hace a las contenidas en los artículos 14, 16 y **17** Constitucionales, y concretamente en relación **a la garantía de administración de justicia imparcial consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional.**

**BIBLIOGRAFÍA Y
OBRAS DE CONSULTA**

**ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo; Derecho Fiscal; Editorial Themis Colección
Textos Universitarios.**

**AZUA REYES, Sergio T. Los Principios Generales del Derecho; Editorial
Porrúa.**

**CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco; Introducción al Estudio del Derecho
Fiscal; Editorial Porrúa.**

**CARRASCO IRIARTE, Hugo; Lecciones de práctica contenciosa en Materia
Fiscal; Editorial Themis México 1994.**

**DÍAZ GONZÁLEZ; Lev Orgánica del Tribunal fiscal de la Federación,
comentada; Editorial Ecasa México 1988.**

**ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., El Juicio de Lesividad y otros Estudios.
Editorial Porrúa, México 2002.**

FERNANDEZ SAGARDI, Augusto; Comentarios v Anotaciones al Código Fiscal de la Federación; Editorial Sicco México 2000.

GAMAS TORRUCO, José; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa México 2001.

GOMEZ LARA, Cipriano; Derecho Procesal Civil; Editorial Harla.

HALLIVIS PELAYO, Manuel; Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria de México; Editores Tax México 2000.

J. KAYE DIONISIO; Derecho Procesal fiscal; Editorial Themis México 2000.

JIMÉNEZ Antolin; Código Fiscal de la Federación.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio; Lecciones de Derecho Tributario; Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, S. A. de C. V. (ECAFSA).

LOMELI CEREZO, Margarita Magistrada; EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

LOS PRESIDENTES DE MÉXICO ANTE LA NACIÓN 1821-1996 México 1966 Tomo IV, Informe de 1934-1966.

LUCERO ESPINOSA, Manuel; Teoría y práctica del Contencioso, Editorial Porrúa, S. A.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio; De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad; Editorial Porrúa.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano Editorial Porrúa.

OVALLE FAVELA, José; Derecho Procesal Civil; Editoria Harla.

PRIMERA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

REFORMAS AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, México 1996.

REYES ALTAMIRANO, Rigoberto Lic. Diccionario de Términos Fiscales; Taxxx.

REYES TAYABAS, Jorge; Derecho Constitucional aplicada a la especialización en amparo; Editorial Themis México 1996.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio; Derecho Fiscal Mexicano; Cárdenas Editor y Distribuidor.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa; Editorial Porrúa.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por Rubén Delgado Moya. Décimo Segunda Edición. Sista. México, 2000.
Código Fiscal de la Federación. Dofiscal Editores, 2006.

2. Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Dofiscal Editores, 2006.

3. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, JUEVES 1º DE DICIEMBRE DEL 2005.

4. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIV

DICCIONARIOS.

1. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Vigésima Primera edición. Heliasta. Buenos Aires, 1989.

2. DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima Edición. Porrúa. México, 1994.

3. Diccionario Jurídico Espasa. Espasa. Madrid, 1999.

4. Diccionario Jurídico Mexicano. Décima Primera Edición. Porrúa. México, 1998.

5. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Cuadragésima Segunda Edición. Porrúa. México, 1999.

6. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Bibliográfica Argentina. Argentina, 1984.

7. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Editorial Espasa-Calpe. Madrid. 1968.

8. PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Porrúa. México, 2000.