



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

### LA RESPONSABILIDAD DE LA AUTORIDAD FISCAL ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

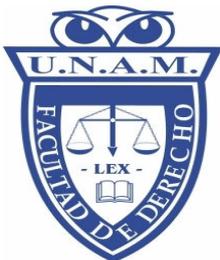
**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

JORGE ALBERTO VÉLIZ FIGUEROA

ASESOR DE TESIS

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A Pedro y Lugarda:  
Gracias papá y mamá,  
por dárme todo sin pedirme nada,  
por hacer de mi el hombre que soy.

A Nadia y Denisse:  
Hermanitas, gracias por enseñarme  
que la vida no sería vida sin ustedes.

A Montserrat:  
Gracias flaca, por tu tiempo  
y tu cariño, gozamos y sufrimos  
juntos la aventura de la Tesis.

Al Licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles:  
Gracias Maestro, por enseñarme que pensar  
distinto no es estar equivocado, es buscar la  
perfección.

A mi universidad, la UNAM:  
Gracias Maestros, por compartir conmigo sus  
conocimientos, más que dejar una huella,  
me han marcado para siempre.

A la memoria de mi Maestro  
Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

# ÍNDICE

INTRODUCCION.....	IV
-------------------	----

<b>I. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....</b>	<b>1</b>
1. Constitución de 1857.....	4
2. Constitución de 1917.....	5
3. Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	7
4. Código Fiscal de la Federación de 1938.....	11
5. Código Fiscal de la Federación de 1967.....	13
6. Código Fiscal de la Federación de 1981.....	17
<b>II. Integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....</b>	<b>20</b>
1. Fundamento Constitucional.....	21
1.1. Artículo 17 Constitucional.....	22
1.2. Artículo 73, Fracción XXIX-H Constitucional.....	29
2. Naturaleza Jurídica del TFJFA.....	32
3. Organización del TFJFA.....	37
3.1. Sala Superior.....	38
3.2. Salas Regionales.....	39
4. Competencia Material del TFJFA.....	42
<b>III. El Juicio Contencioso Administrativo.....</b>	<b>48</b>
1. El Juicio Contencioso Administrativo.....	50
2. Causales de Nulidad.....	52
3. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.....	55
4. Las Partes.....	61

5. La Demanda.....	65
6. La Contestación a la Demanda.....	70
7. La Ampliación de la Demanda.....	73
8. La Contestación a la Ampliación de la Demanda.....	75
9. Los Incidentes.....	75
10. Las Pruebas.....	76
11. Los Alegatos.....	82
12. La Sentencia.....	83

#### **IV. La Sentencia del Tribunal Federal**

##### **de Justicia Fiscal y Administrativa.....85**

1. Concepto de Sentencia.....	86
2. Requisitos de la Sentencia.....	87
2.1. De forma.....	88
2.2. De fondo.....	89
3. Clasificación de las Sentencias.....	91
4. Efectos de las sentencias que emite el TFJFA.....	93
4.1. Sentencia que reconoce la validez de la resolución impugnada.....	95
4.2. Sentencia que declara la nulidad de la resolución impugnada.....	96
4.3. Sentencia que declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.....	97
4.4. Sentencia que declara la existencia de un derecho subjetivo y condena al cumplimiento de una obligación.....	98
4.5. La aclaración de la Sentencia.....	100
4.6. La excitativa de justicia.....	100

<b>V. La Responsabilidad de la Autoridad Fiscal en el Cumplimiento de la Sentencia del TFJFA.....</b>	<b>103</b>
1. El cumplimiento de la sentencia del TFJFA.....	104
1.1. Obligaciones de la autoridad fiscal responsable en el cumplimiento de la sentencia del TFJFA.....	106
1.2. Las facultades del TFJFA ante el incumplimiento de la sentencia.....	108
2. Propuestas para reformar el procedimiento del cumplimiento de la sentencia del TFJFA.....	111
2.1. Propuesta de reforma al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	112
2.2. Propuesta de reforma al artículo 58 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	114
2.2.1. El TFJFA principal afectado por el incumplimiento de la sentencia.....	114
2.2.2. La supresión de la multa al superior jerárquico de la autoridad fiscal responsable.....	116
2.2.3. La determinación de la responsabilidad de la autoridad por el TFJFA.....	116
2.2.4. La sanción inmediata de la Contraloría Interna sobre la autoridad responsable, pues la responsabilidad ya está determinada.....	117
 CONCLUSIONES.....	 121
BIBLIOGRAFÍA.....	126



## INTRODUCCIÓN

El origen de la justicia administrativa en el mundo, se remonta a la Francia revolucionaria, donde los juristas de aquel país idearon una institución a la que bautizaron con el nombre de Consejo de Estado. Antes de esto los tribunales del poder judicial tenían el monopolio sobre las controversias de carácter administrativo, lo cual según algunos juristas era contrario al principio de la división de poderes que era uno de los estandartes de la revolución francesa. El Consejo de Estado inició sus funciones como tribunal de justicia retenida, o sea que sus sentencias tenían que ser aprobadas por el ministro de la materia administrativa. Posteriormente el Consejo de Estado se convirtió en un tribunal de justicia delegada, independiente de toda autoridad administrativa para la emisión de sus fallos.

La justicia administrativa es relativamente nueva en el ordenamiento jurídico mexicano, pues data más o menos de principios del siglo pasado. A pesar de la existencia previa de instituciones que se encargaban de dirimir algunas cuestiones planteadas por los particulares referentes al cobro de impuestos, las materias que éstas contemplaban eran muy limitadas.

Todo esto cambió cuando en el año de 1937 entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal en México, ordenamiento que creaba al Tribunal Fiscal de la Federación, que es el primer tribunal mexicano creado exclusivamente con competencia en la materia fiscal. Siendo un tribunal de simple anulación no está facultado para ejecutar sus fallos sin depender de otra autoridad para garantizar el cumplimiento estricto de sus resoluciones, sin embargo a través del tiempo ha sido dotado

de diversas atribuciones que a veces hacen pensar que estamos hablando de un tribunal de plena jurisdicción.

El ahora llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano encargado de la impartición de la justicia administrativa en México, ante su jurisdicción se somete la gran mayoría de las controversias en materia fiscal y administrativa. Por ello es muy importante que esta institución cuente con las herramientas necesarias para la tramitación, resolución y ejecución de las controversias que se le plantean a su consideración.

La creación de este tipo de órganos de justicia administrativa concede a los particulares la posibilidad de contar con medios para exigir a las autoridades administrativas que sus resoluciones sean emitidas con estricto apego a la ley. Lo cual es necesario si se pretende que el Estado de Derecho sea respetado por todos los integrantes de la sociedad, sobretodo porque las autoridades administrativas son instituciones, pero están administradas por seres humanos, quienes somos susceptibles de equivocarnos y lesionar los derechos de otros. Este medio de control de las actuaciones de las autoridades administrativas es necesario en tanto existan inconformidades de los particulares con las actuaciones de aquellas, pues las autoridades tienen la obligación de emitir sus resoluciones atendiendo principalmente a lo establecido por la ley, es decir que al realizar cualquier acto siempre deben tener en cuenta el principio de legalidad, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando existe una controversia entre un particular y una autoridad administrativa, existen varias vías para solucionarla, como el recurso administrativo, pero cuando éste se agota, sin obtener una solución favorable, el particular tiene la posibilidad de acudir a solicitar que se le administre justicia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio contencioso administrativo. Durante el desarrollo de este juicio existen diversos pasos procesales que deben seguirse para obtener la sentencia que es la resolución del tribunal que pondrá fin a la controversia. Para entender la forma en que el tribunal resuelve las controversias que se le plantean, es necesario hacer un estudio profundo sobre los tipos de sentencias que emite y el sentido de éstas, así como los efectos que genera una resolución favorable al particular o a la autoridad. El tribunal puede emitir la sentencia en cuatro diferentes sentidos: reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad lisa y llana de la resolución, declarar la nulidad para efectos o reconocer un derecho subjetivo al demandante y condenar a la autoridad al cumplimiento de una obligación, situación en la que el tribunal debe precisar los términos de la condena.

En la realidad la simple emisión de la sentencia no garantiza a los particulares el cumplimiento de ésta por parte de la autoridad, pues debido a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de simple anulación con algunos matices de plena jurisdicción, pues a pesar de que como veremos en el desarrollo del trabajo, puede señalar ciertas condenas para la autoridad, todavía no se ha instrumentado un sistema que propicie realmente el cumplimiento de las sentencias por parte de la propia autoridad administrativa. Por ello es importante que el legislativo mediante reformas legales le aporte al tribunal facultades para que éste pueda

vigilar el estricto cumplimiento de sus resoluciones con lo cual se acercaría cada vez más a convertirse en un tribunal de plena jurisdicción. De nada le sirve a un particular que se ha sometido a la jurisdicción del tribunal haber obtenido una sentencia favorable si ésta no puede ser ejecutada de manera estricta, la dependencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial, se hace evidente cuando para lograr el cumplimiento efectivo de la sentencia, es necesario que el particular acuda ante los Juzgados de Distrito en la vía de amparo a solicitar la protección de la justicia federal porque la autoridad administrativa le ha violado sus garantías al no cumplir con el mandamiento resolutorio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en tal o cual sentido. Meditando un poco en ello, pareciera que el tribunal es una mera instancia de trámite para conseguir que una resolución de la autoridad administrativa que carece de legalidad y afecta los derechos de un gobernado cese sus efectos.

Sin duda la existencia de responsabilidad ante el incumplimiento de una sentencia es evidente, la responsabilidad no es de una autoridad sino del funcionario que tiene a su cargo la ejecución de la sentencia, y por tanto la sanción debe recaer sobre aquél. Por ello, en este trabajo analizaremos la forma en que se debe determinar esa responsabilidad y quien debe determinarla, así como la autoridad que debe sancionar al funcionario incumplido.

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

1. Constitución de 1857.
2. Constitución de 1917.
3. Ley de Justicia Fiscal de 1936.
4. Código Fiscal de la Federación de 1938.
5. Código Fiscal de la Federación de 1967.
6. Código Fiscal de la Federación de 1982.

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

Para analizar la historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario remontarnos a los momentos previos a su concepción, y revisar las figuras que propiciaron primero la existencia y después la independencia del sistema contencioso administrativo en México.

El antecedente más remoto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el Consejo de Estado de Francia, instituido por Napoleón Bonaparte en 1799, era un órgano colegiado que tutelaba los derechos de los gobernados en materia tributaria frente a los abusos cometidos por los funcionarios de la administración pública. Esta institución se distinguió porque a pesar de haberse creado en la estructura del Poder Ejecutivo, realizaba funciones que son materialmente jurisdiccionales, pues su creación se dio con el objetivo de que existiera un órgano encargado de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública. Al principio de su existencia, el Consejo de Estado solo proponía la solución del conflicto al titular de la administración pública, el cual decidía sobre el caso de manera definitiva, a este modelo se le conoce como justicia retenida. Posteriormente, en el año 1872, el Consejo de Estado se convirtió en un tribunal de justicia delegada, es decir independiente del Poder Ejecutivo para emitir sus resoluciones.

El Consejo de Estado francés, tenía principalmente dos funciones, la primera consistía en analizar todos los proyectos de ley y reglamentos cuya iniciativa correspondía al ejecutivo y la segunda era dirimir las controversias que se planteaban ante el.

“El 23 de abril de 1853, el general Santa Anna, expidió las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, cuya sección segunda establecía el Consejo de Estado.”<sup>1</sup> Con apoyo en dichas regulaciones y por influencia de la doctrina francesa, el 25 de mayo de 1853, surgen la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, conocida como “Ley Lares” debido a su creador Teodosio Lares y su reglamento. “En dicho ordenamiento legal se prohibió a los tribunales judiciales actuar sobre todas las controversias de la administración pública y se determinó que el Consejo de Estado haría las veces de Tribunal Administrativo a través de su sección de lo contencioso administrativo integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el presidente de la república, la cual conocía de las controversias de lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros.”<sup>2</sup>

Desgraciadamente, la Ley Lares tuvo una vigencia real muy corta, primero porque la situación política del país no permitía el desarrollo de las instituciones administrativas y segundo porque el 21 de noviembre de 1855 se decretó la abolición de las normas sobre la administración de justicia expedidas a partir de 1852. De igual forma, ésta ley no fue muy bien acogida por los estudiosos del Derecho de aquellos días, tan es así que Ignacio L. Vallarta en su etapa de Ministro de la Suprema Corte, sostuvo que la Ley Lares era inconstitucional pues desde su perspectiva se violaba el principio de la división de poderes porque la ley concedió facultades exclusivas del Poder Judicial al Ejecutivo

---

<sup>1</sup> ITURBE Rivas, Arturo. Elementos de Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México. 2004. Pág. 75.

<sup>2</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo (Cuadragésimo cuarta edición). Editorial Porrúa. México. 2005. Pág. 449.

Federal, lo cual era contrario a lo establecido por la Carta Magna al reunirse en el Ejecutivo dos poderes.

### **1. Constitución de 1857.**

La Constitución de 1857 adoptó como una de sus máximas el principio de la división de poderes consagrado en su artículo 50 que a la letra dice:

*“Art. 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.”*

Este principio fue fundamental para decidir la forma en que se resolverían los asuntos de carácter contencioso administrativo, ya que de acuerdo con él, se consideraba que si bien era cierto que el poder ejecutivo se encargaba de la aplicación de la ley, también lo era que el poder judicial debía ser el único encargado de la impartición de justicia y de la resolución de controversias, pues ante todo la división de poderes lo que busca es un balance entre el ejecutivo, legislativo y judicial. Por ello en los casos en que se suscitara alguna controversia por interpretación o aplicación de las leyes federales y en atención a lo establecido por el artículo 97 fracción I de la propia Constitución precepto que consagraba las atribuciones de los tribunales de la federación, ésta debía ser resuelta por el poder judicial mediante el juicio de amparo; pues el hecho de que existiera una autoridad de origen administrativo encargada de resolverlos provocaría una invasión en las esferas de competencia ya que una autoridad netamente administrativa estaría ejerciendo facultades que corresponden al poder

judicial. “A partir de 1857 (salvo el periodo del llamado segundo imperio), y hasta la década de los treinta, existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa.”<sup>3</sup>

En este marco de ideas, algunos consideraban que conforme a la redacción del artículo 97 de la Constitución el órgano jurisdiccional en las controversias administrativas solamente podría ser un tribunal del Poder Judicial Federal y a través del juicio de amparo, sin embargo, también existían quienes pensaban que era necesario crear una ley que otorgara la competencia específica a los tribunales y además regulara el procedimiento para dichos asuntos.

## **2. Constitución de 1917.**

Lo más importante de este ordenamiento es que en su artículo 104 se dio continuidad al sistema judicialista, pues su fracción I, tal como lo hiciera la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, no mencionaba nada respecto de los tribunales administrativos.

El 22 de octubre de 1917 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, la cual reglamentaba dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas, las cuales eran el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual tenía por objeto ser un medio de impugnación de las sentencias en segunda instancia emitidas por los tribunales federales, o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

---

<sup>3</sup> VÁZQUEZ Alfaro, José. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1991. Pág. 136.

Dentro de la exposición de motivos de la ley referida se aceptó la necesidad de crear un procedimiento diferente a lo que era el juicio de amparo en lo referente a la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales.

El trámite del proceso administrativo se desarrollaba conforme a lo siguiente: primero se acudía ante el juez de distrito, y entonces si la pretensión no era satisfecha por la sentencia emitida por éste, existía la posibilidad de impugnarla a través de los tribunales unitarios de circuito, y en contra de esa sentencia emitida en segunda instancia los particulares podían interponer tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, mientras que la autoridad administrativa solo tenía el derecho de interponer el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así pues como se observa, el proceso contencioso administrativo seguía permaneciendo dentro de la esfera de competencia del Poder Judicial, aunque también es cierto que a la par de este sistema existieron diversos procedimientos propios de la autoridad administrativa para regular sus actos y resoluciones.

Entre los procedimientos estaban los siguientes:

- El procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales, existía un jurado de penas fiscales que tenía la facultad de tramitar y resolver las revisiones interpuestas por los particulares en contra de las multas emitidas por las oficinas recaudadoras de impuestos en un plazo de 60 días a partir de que recibía el expediente.

- El procedimiento contenido en la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal; se creó un jurado que conocía del recurso de revisión procedente contra las resoluciones señaladas en el artículo 13 de dicha ley.
- El proyecto de Código Fiscal de la Federación de 1929, lo más importante de este proyecto fue que establecía que el servicio de justicia fiscal se encargaría del trámite de las inconformidades de los particulares interpuestas a través del recurso optativo de de revisión en contra de las resoluciones emitidas por autoridades fiscales.
- La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, esta ley establecía que los créditos fiscales que no fuesen cubiertos en el plazo establecido se harían efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución señalado en la misma. Para la impugnación de dicho procedimiento los contribuyentes podían acudir ante los tribunales federales del Poder Judicial, a través de un juicio sumario de oposición cuyas reglas estaban contenidas en la ley referida y supletoriamente en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **3. Ley de Justicia Fiscal de 1936.**

Mediante el decreto de fecha 30 de diciembre de 1935, a través del cual el Congreso de la Unión le otorgo al Poder Ejecutivo las facultades para la organización de los servicios hacendarios, se creó el 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1936 y con vigencia a partir de 1 de enero de 1937, con el objetivo primordial de mejorar el funcionamiento de la hacienda pública para dar un mejor servicio a los contribuyentes y agilizar los trámites.

A pesar de todos los procedimientos existentes en materia administrativa y fiscal, la impartición de justicia todavía era muy limitada. La mayoría de estos procedimientos con excepción del juicio de amparo se encontraban dentro de la esfera de competencia de la autoridad administrativa o fiscal. Y debido a que la mayoría de las veces la autoridad administrativa resolvía en contra de los contribuyentes, estos generalmente acudían a inconformarse ante los tribunales federales del Poder Judicial. Por lo cual el tiempo para la tramitación de los juicios se extendió, pues toda vez que se debían acatar los plazos contemplados en la ley, existía también rezago en la tramitación de los juicios por la excesiva carga de trabajo que tenían que enfrentar tanto las autoridades administrativas como los tribunales federales.

Fue mediante esta ley, que se le otorgó vida al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual se creó desde su inicio como un tribunal de Justicia Delegada, término que se utiliza para definir cuando el tribunal es dependiente del Poder Ejecutivo pero que cuenta con autonomía e independencia para emitir sus fallos. Se trataba pues de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver las controversias en materia fiscal. Era un Tribunal que dictaba sus fallos como un tribunal de justicia delegada, siendo totalmente independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otro órgano administrativo.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como un órgano de competencia estrictamente en materia fiscal, con lo cual se dejaba de lado a las controversias de materia administrativa las cuales seguían siendo reguladas por el juicio de amparo ante los tribunales federales del Poder Judicial.

Una de las características más sobresalientes de los inicios del Tribunal Fiscal de la Federación era que se creó como un tribunal de mera anulación, ya que sus resoluciones estaban limitadas única y exclusivamente a la anulación del acto administrativo controvertido en la demanda. Esta característica se consideraba como uno de los puntos débiles del tribunal, porque en efecto, al momento de emitir la sentencia y en caso de que se determinara que el acto administrativo era nulo, éste no tenía la facultad de obligar a la autoridad responsable a cumplir con la sentencia en los términos en que había sido emitida.

Otra de las características del Tribunal Fiscal es que para su funcionamiento su estructura fue diseñada como la de un órgano que actuaba en pleno y en salas, tomando en cuenta la división de las cargas de trabajo.

Asimismo el procedimiento que se llevaba a cabo ante el Tribunal Fiscal era de carácter sumario y para iniciar el trámite no se requería a los particulares la garantía del interés fiscal, aunque dicha garantía si era requerida si se trataba de la solicitud de la suspensión. De igual modo era un procedimiento de una sola instancia, en donde una vez dictada la sentencia que ponía fin al juicio no existía un recurso para plantear una inconformidad en contra de dicha sentencia. El único medio de defensa con que contaban los particulares para inconformarse en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en el caso de que éstas les fueran desfavorables era el juicio de amparo; por su parte las autoridades no podían impugnarlas ya que el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue derogado mediante la reforma constitucional de 1934. “Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se

planteaban en el juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado francés.”<sup>4</sup>

La constitucionalidad del Tribunal Fiscal estuvo en duda desde que fue creado, toda vez que la Constitución de 1917 no contenía disposición alguna que fundamentara la creación de tribunales administrativos en México y por ello se creía que un tribunal de esas características no podría nacer a la vida jurídica sin que existieran violaciones a lo establecido por la Carta Magna. Es por ello que en la exposición de motivos de la ley de Justicia Fiscal, para darle fundamento constitucional a la creación de dicho tribunal, se argumentó que si bien era cierto que no podían crearse tribunales administrativos autónomos e independientes en su totalidad, es decir, sin estar sujetos a la revisión por otra autoridad de las resoluciones emitidas, ya que no estaba contemplado en la Constitución y además eran los tribunales federales del Poder Judicial quienes tenían la facultad de revisar las resoluciones administrativas, si podía crearse un tribunal que fuera independiente de las autoridades administrativas para la emisión de sus resoluciones. “Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede ya calificarse como certera, pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a

---

<sup>4</sup> Ibid. Pág. 146.

través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935.”<sup>5</sup>

La ley de Justicia Fiscal estuvo vigente en su aplicación hasta el día 31 de diciembre de 1938.

#### **4. Código Fiscal de la Federación de 1938.**

El 1° de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, promulgado el 30 de diciembre de 1938, es considerado un ordenamiento trascendental en la legislación mexicana pues su contenido estaba dividido en dos partes, la parte correspondiente al derecho sustantivo, o regulación de la relación jurídica tributaria, que eran todas las disposiciones relativas a los sujetos y los elementos de la obligación tributaria, así como el procedimiento económico-coactivo para hacer efectivos los créditos fiscales junto con las sanciones y las infracciones en materia fiscal y la parte de derecho adjetivo en la cual se plasmaron básicamente los mismos contenidos de la ley de Justicia Fiscal en lo referente a la estructura orgánica y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Mantuvo la integración del Tribunal dividido en 5 salas integradas por 3 magistrados cada una, pudiendo también funcionar en pleno. Aunque con la reforma de 28 de diciembre de 1946 se amplió su estructura pues fueron creadas dos salas más y también se aumentó el número de magistrados a 21. “La expedición del Código Fiscal de la Federación constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose en forma curiosa

---

<sup>5</sup> CARRILLO Flores, Antonio, citado en MARGAÍN Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad (Décima edición). Editorial Porrúa. México. 2001. Pág. 65.

que por desconocimiento de la materia eran principalmente contadores los que litigaban ante el citado tribunal fiscal.”<sup>6</sup>

El Código Fiscal de la Federación de 1938 tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967, regulando la materia fiscal por un periodo cercano a los 30 años. Durante este periodo existió una fuerte discusión entre los doctrinarios acerca de la constitucionalidad del tribunal y de la jurisdicción administrativa en el ámbito nacional. Y por fin después de mucho tiempo de buscar la manera de darle fundamento constitucional a los tribunales administrativos, específicamente al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma al artículo 104 constitucional en su fracción I, de fecha 30 de diciembre de 1946, a través de la cual se reconocía de manera un tanto indirecta la constitucionalidad de los tribunales administrativos, al agregar un segundo párrafo a dicha fracción que quedaba como sigue:

*“Artículo 104. 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 con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.*

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

---

<sup>6</sup> MARGAIN Manautou, Op. Cit. Pág. 66.

tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos;...”

Como se desprende de la transcripción anterior, se le otorgaron facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conociera mediante la interposición del Recurso de Revisión Fiscal, de las sentencias emitidas por los tribunales administrativos creados por alguna ley federal como en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, con la condición de que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Con dicha reforma se ponía fin a todas las discusiones generadas respecto de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación desde el momento en que hizo su aparición en el derecho mexicano mediante la Ley de Justicia Fiscal.

“Como consecuencia de la referida reforma constitucional se estableció a favor de las autoridades hacendarias, 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.”<sup>7</sup>

##### **5. Código Fiscal de la Federación de 1967.**

El 30 de diciembre de 1966 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Dichos ordenamientos legales

---

<sup>7</sup> Ibid. Pág. 69.

iniciaron su vigencia el 1 de abril de 1967 entre ellos existió una plena armonía en la relación de sus disposiciones.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establecía en su artículo primero que el Tribunal Fiscal de la Federación era un tribunal administrativo dotado de plena autonomía. Este precepto también fue un gran avance pues por fin se consideraba a dicha institución como un tribunal de plena autonomía.

El Código Fiscal de la Federación fue expedido como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que cuyo objetivo era promover el que los países en desarrollo de Latinoamérica modificaran sus legislaciones en materia tributaria para obtener mejores recaudaciones y mejorar su desarrollo económico.

El maestro Emilio Margáin Manautou considera que: “este ordenamiento no constituyo un avance para el Derecho tributario mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento simplemente se hizo una reestructuración del anterior, agrupándose las disposiciones en los términos del citado modelo de código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose algunas de las lagunas existentes. Se eliminaron del mismo las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del mismo.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 67.

Es cierto que en su mayoría fueron correcciones de técnica legislativa las aportaciones realizadas con la creación de este código, pero también es cierto que el hecho de que se creara la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación generó primero que nada una mayor organización en las leyes de carácter tributario en México y segundo también como ya lo expresamos anteriormente al definir en su artículo primero al Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal administrativo dotado de plena autonomía le otorgó a este un estatus más elevado dentro de los tribunales existentes en el derecho mexicano, pues ya no se ubicaba en algún escalón por debajo del poder ejecutivo, sino que ahora su existencia era independiente de la administración pública federal. Ahora era un tribunal independiente tanto en su organización como en la emisión de sus resoluciones. En palabras de Arturo Iturbe: “el segundo Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del primero de abril de 1967, así como la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación también en vigor desde la indicada fecha, marcan una modificación radical de la naturaleza del Tribunal, pues desde entonces dejó de pertenecer al Poder Ejecutivo para transformarse en un órgano jurisdiccional (desde un punto de vista material) dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con lo cual alteró substancialmente el sistema francés que los creadores de la Ley de Justicia Fiscal habían tomado como modelo en 1936.”<sup>9</sup>

En junio de 1967 fue promulgada otra reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, la cual facultó de manera expresa al legislador para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir las controversias que se presentaren entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito

---

<sup>9</sup> ITURBE Rivas. Op. Cit. Pág. 80.

Federal o de los territorios federales. El segundo párrafo de la fracción I del precepto citado fue reformado y quedó como sigue:

*“Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”*

Con esta reforma se autorizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, otorgándole facultades al Poder Legislativo para expedir leyes que se encarguen de regular la jurisdicción administrativa especializada y autónoma.

También se conservó el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las sentencias emitidas por dichos tribunales en los casos en que las leyes federales lo señalen. Con esto se le daba continuidad al sistema mixto de la jurisdicción administrativa en el derecho mexicano.

En el año de 1968 también hubo una reforma importante pues se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo para instituir el amparo directo en contra de las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.

Con esto podemos observar uno de los momentos cumbres que se presentó en aquel momento de la vida jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación donde tanto en los ordenamientos legales que lo

regulaban, dígase Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de la Federación y el fundamento constitucional que le daba sustento o sea el artículo 104 de la Carta Magna, existía al fin una congruencia totalmente armónica en su forma y fondo.

#### **6. Código Fiscal de la Federación de 1981.**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981 el nuevo Código Fiscal de la Federación entró en vigor el día 1 de enero de 1983 exceptuando al Título VI que contenía todo lo relacionado con el procedimiento contencioso administrativo, este título entró en vigor a partir del 1 de abril de 1983.

Se regula por separado todo lo referente a los derechos y las obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales.

También se modificó en este código el término de “causante” por el de “contribuyente” que de acuerdo al diccionario jurídico es el sujeto pasivo de la relación fiscal; todo aquel sujeto con la obligación de contribuir por haber incurrido en el supuesto al que la ley imputa esa obligación tributaria. Esta amplia definición implica que el sujeto pasivo de la contribución puede ser nacional o extranjero: persona física o moral, o bien ser un ente público o privado.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, es el código que tiene vigencia en la actualidad. Y ha sufrido diversas reformas desde su vigencia hasta la fecha actual. En el año 2000 se modificó el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una de las reformas más importantes es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de del año 2005 y que entró en vigor desde el 1 de enero de 2006, donde se abroga por completo el Título VI del citado ordenamiento jurídico para agruparlo por separado en una nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la cual se modifican algunas de las disposiciones relativas al juicio contencioso administrativo para agilizar el procedimiento.

Algo para destacar de la reforma de 1 de diciembre es sin duda el contenido del artículo 4° transitorio, el cual expone lo siguiente:

*4°. 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 tramitaran hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.*

La idea a la que hace referencia el texto del artículo 4° es un tanto confusa por decirlo de alguna forma, pues con esa disposición en la realidad se podrían generar diversos conflictos de aplicación e interpretación pues da la pauta para pensar que en cierta forma se dejan vigentes las disposiciones del Título VI del Código Fiscal de la Federación al mismo tiempo que ya se debe observar la vigencia de la nueva ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Asimismo no se determina claramente cual es el momento procesal en que se deben dejar de aplicar las disposiciones supuestamente abrogadas pues el concepto de total resolución de un juicio es bastante ambiguo, pues mientras que para algunos la total resolución de un

juicio puede ser cuando se dicta la sentencia por parte de la sala en que se tramita dicho juicio, para otros ese momento puede ser después de la queja o incluso después de que se resuelva el recurso de revisión o el juicio de amparo directo. Esto también puede generar confusión y dificultad para los funcionarios encargados de la impartición de justicia pues seguramente en la práctica deberán aplicar simultáneamente la nueva ley y las disposiciones anteriores, ya que de acuerdo con dicho artículo transitorio todos los juicios cuya demanda fue presentada hasta antes de 1 de enero de 2006 fecha en que entro en vigor la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deben ser instruidos conforme a esas disposiciones previas.

Considero que esta disposición del artículo 4° transitorio de la reforma en cuestión es innecesaria, pues aunque los funcionarios del tribunal están obligados al cumplimiento estricto de la ley, creo que no existe ningún problema para que se adapten los juicios previos a las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Siempre y cuando dicha adaptación no genere un desequilibrio procesal que pudiera trascender al sentido de la sentencia en perjuicio de alguna de las partes. En general las disposiciones son similares y las partes en que difieren fueron implementadas con la idea de mejorar el desarrollo del juicio contencioso administrativo.

## **II. Integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

1. Fundamento Constitucional.

1.1. Artículo 17 Constitucional.

1.2. Artículo 73, Fracción XXIX-H Constitucional.

2. Naturaleza Jurídica del TFJFA.

3. Organización del TFJFA.

3.1. Sala Superior.

3.2. Salas Regionales.

4. Competencia Material del TFJFA.

## **II. Integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

### **1. Fundamento Constitucional.**

Como ya se expuso en el capítulo anterior el fundamento constitucional de los tribunales de lo contencioso administrativo se imprimió inicialmente en la fracción I del artículo 104 de la Carta Magna en 1946, con ello se pretendía eliminar las constantes críticas que se hacían respecto de la inconstitucionalidad de dichos tribunales. A pesar de todo aun seguían las discusiones por lo que en 1967 se reformó de nuevo la fracción I del artículo 104 de la Constitución agregándole un segundo párrafo el cual hacía referencia expresa de la existencia de los tribunales administrativos. Fue en 1987 cuando se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 de la Constitución la cual hasta ahora es la que señala el fundamento constitucional de los tribunales administrativos y por obvias razones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cabe recordar que la Constitución en su artículo 17 prohíbe a todas las personas hacer justicia por su propia mano, llamando a los gobernados a que acudan ante los tribunales establecidos a través de procedimientos específicamente concebidos para ese fin y por ello se organizó la impartición de justicia administrativa a través de los artículos anteriormente mencionados. A este derecho de los particulares de poder acudir ante los tribunales se le conoce como garantía de administración de justicia y es considerada uno de los pilares del Estado de Derecho en México, pues mediante ella se otorga a los gobernados la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo armónico de la sociedad.

### **1.1. Artículo 17 Constitucional.**

El artículo 17 constitucional establece una prohibición y tres garantías individuales, en el primer párrafo niega a los gobernados la posibilidad de hacerse justicia por su propia mano o que ejerzan la violencia para reclamar sus derechos; además en el segundo párrafo garantiza a toda persona el acceso a la justicia, mediante la creación de tribunales para ese fin específico; asimismo certifica a los gobernados la independencia de estos tribunales a través de las disposiciones contenidas en la legislación federal y las locales; por último el artículo 17 garantiza que nadie podrá ser encarcelado por deudas que sean de carácter civil.

El maestro José Ovalle Favela considera que, aunadas a las garantías que se mencionan, se debe agregar a la abolición de las costas judiciales como una garantía de los gobernados concedida por el artículo 17 de la Constitución, pues gracias a ella cualquier persona puede acudir a que se le administre justicia sin importar su condición económica.

Juventino V. Castro expone:

“El acceso a la jurisdicción, el acceso a la justicia, exige según el artículo 17 que las personas que utilizan su derecho constitucional (derecho público subjetivo) para obtener justicia en sus pretensiones ante los tribunales, cumplan con los plazos y términos “que fijen las leyes”. Este campo, por lo tanto es el de la función jurisdiccional del Estado. Este derecho, se ubica en el campo del Poder Judicial.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> CASTRO, Juventino V. La Jurisdicción Mexicana. Editorial Porrúa. México. 2003. Pág. 31.

De la opinión anterior podemos inferir que el artículo 17 constitucional es una disposición cuyo fin es regular la actividad jurisdiccional del Estado, respecto del acceso que deben tener todos los individuos a la impartición de justicia y la orden implícita de acatar todos los lineamientos establecidos por las leyes vigentes para la resolución de los conflictos.

a) La prohibición de hacerse justicia por su propia mano.

*“Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.”*

Esta parte del artículo 17 fue redactada con la intención de eliminar cualquier intento de venganza privada que pudiera ocurrir entre los gobernados, sobretodo en las comunidades pequeñas donde las personas resolvían sus diferencias sin acudir a ningún órgano de carácter jurisdiccional. Los particulares deben acudir ante autoridades específicas entiéndase los tribunales establecidos para solicitar que se les haga justicia. El hecho de no acudir ante las instituciones creadas con el fin de llevar a cabo la impartición de la justicia implica un desacato y un desprecio hacia el Estado de Derecho que debe prevalecer en la sociedad, aunque también debemos entender que existen ciertas excepciones a este principio como lo es el caso de la legítima defensa donde lo que se busca es repeler una agresión que pone en riesgo algún bien jurídico tutelado como puede ser la vida humana.

Para el maestro Ignacio Burgoa el primer párrafo del artículo 17 constitucional no contiene ninguna garantía individual, pues considera que éste se traduce en una relación jurídica existente entre el

gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por otro, en virtud de la cual se crea para el primero un derecho subjetivo público y para los segundos una obligación correlativa, y de igual forma impone al sujeto dos deberes negativos: no hacerse justicia por su propia mano y no ejercer violencia para reclamar su derecho.

Contrario a la opinión de Burgoa, Ovalle Favela razona que si puede considerarse como una garantía el primer párrafo del artículo 17 constitucional pues impone una obligación a las autoridades de los tres poderes para que de ninguna forma faculten a alguna de las partes para hacerse justicia por sí misma, así como el deber de no aplicar directamente dichas formas de solución.<sup>11</sup>

Por nuestra parte, pienso que es acertada la opinión de Ovalle en el sentido de que al mismo tiempo que se está hablando de una prohibición para que alguna de las partes pueda hacer justicia por su propia mano, esto se entiende como una garantía para la contraparte pues le otorga de manera automática un mínimo de imparcialidad al no permitir que la parte afectada en su esfera jurídica sea quien se encargue de llevar a cabo la ejecución de la sanción que se pudiera determinar.

#### b) Expedita y eficaz administración de justicia

*“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.”*

---

<sup>11</sup> OVALLE Favela, José. Garantías Constitucionales del Proceso (Segunda edición). Editorial Oxford. México. 2002. 407.

El segundo párrafo del artículo 17 le impone al Estado, la obligación de que para la preservación del orden social mediante la eliminación de la venganza privada, sus tribunales deben estar expeditos para impartir justicia en los términos y los plazos fijados por las leyes. Además, siempre al tenor de la disposición constitucional, este servicio de impartición de justicia debe ser de carácter gratuito. El carácter expedito de los tribunales se fundamenta primordialmente en que la seguridad jurídica del gobernado no permanezca en estado de incertidumbre durante mucho tiempo.

La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto 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 en forma expedita de conformidad con los plazos procesales.<sup>12</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que esta disposición contenida en el artículo 17 de la Constitución significaba que los poderes del Estado no podían establecer condiciones que restringieran o impidieran el acceso a los tribunales; José María Lozano relata que la Suprema Corte declaró inconstitucional una ley del Estado de Puebla que ordenaba no se diese trámite a la demanda mientras el actor no exhibiese el recibo o el documento necesario para acreditar que estaba al corriente en el pago de sus contribuciones, por estimar

---

<sup>12</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales (Vigésimo cuarta edición). Editorial Porrúa. México. 1992. Pág. 638.

que este requisito era contrario al mandato de que los tribunales estuviesen siempre expeditos para administrar justicia.

Que la justicia sea pronta significa que los jueces deben emitir sus fallos en los plazos que marcan las leyes procesales de cada materia. La prontitud radica pues en el cumplimiento estricto de los términos legales correspondientes a cada una de las etapas procesales de que consta un proceso.

El principio que refiere a que la justicia sea completa, implica una obligación de los tribunales de resolver todos los aspectos que motivan un litigio de acuerdo con los razonamientos expresados por las partes en el proceso. Propiamente dicho, la autoridad instructora del proceso deberá pronunciarse respecto de todos y cada uno de los puntos que se debaten en el juicio.

La imparcialidad a la que se hace referencia en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, significa que el juzgador que emita una resolución debe hacerlo sin que exista ningún indicio de favoritismo, predilección o incluso de odio o desprecio por alguna de las partes involucradas en el juicio, es decir, que la resolución emitida sea totalmente libre de sentimientos que puedan influir en el razonamiento que el juzgador plasma en el fallo y que con esto se genere un beneficio o se provoque un perjuicio a una de las partes. Y que exista un equilibrio procesal.

Al respecto cabe señalar que el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ahora ya contempla excepciones al principio de condenación en costas tanto a favor de la

autoridad fiscal como del demandante, en casos específicos como son la interposición de una demanda con propósitos dilatorios o cuando la autoridad al momento de emitir la resolución impugnada cometa alguna falta grave. Dicha condenación en costas se hará valer mediante la vía incidental. Considero que esta nueva disposición va más allá de lo que establece la propia Constitución en este aspecto, pues el numeral constitucional es claro al exponer que no habrá lugar para la condenación en costas, por lo cual se viola en perjuicio del gobernado la garantía de cuyo análisis me ocupé en este momento, además creo que la medida en lugar de beneficiar a las partes, traerá consigo muchos juicios de amparo innecesarios que solo van a dilatar más la impartición de la justicia administrativa; lo cual sin duda, será contraproducente tanto para las partes como para el propio tribunal. Tomando en cuenta la forma en que opera no solo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino en general todas las dependencias de la administración pública, no es de extrañar que la autoridad demanda promueva incidentes de cobro de costas al por mayor, y que aunado a esto, los cálculos que realice respecto de sus costas sean superiores al costo real, lo cual no quiere decir que necesariamente se haga efectivo dicho cobro, pero si genera hasta cierto punto un problema para los demandantes, pues en caso de tener que pagar costas, estos se encuentran a merced de la autoridad, quien fácilmente podría incluir en el costo del juicio la nomina completa de la unidad jurídica encargada de su defensa. Por otro lado, ¿Qué tan beneficioso puede resultar para el Estado el litigar un asunto de 1000 pesos si al final del juicio en el incidente de costas resulta que tiene que pagar 25,000 pesos por concepto de gastos del actor?

c) Independencia de los tribunales

*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 tercer párrafo hace referencia a todos los tribunales existentes en nuestra legislación, y reconoce a los gobernados una garantía más al mencionar que será mediante las leyes federales y locales que los tribunales estarán dotados de independencia para la emisión de sus fallos y la ejecución de los mismos. El hecho de que las resoluciones emitidas por un tribunal puedan ser controvertidas mediante recursos establecidos por la ley ante un órgano superior, no implica de ninguna forma que la emisión de dicha resolución se hace en forma dependiente, atendiendo a intereses cuya naturaleza pueda ser distinta a los lineamientos legales, sino que esos recursos son candados legales para precisamente revisar que la resolución en cuestión se encuentra apegada estrictamente a la ley y si no es así, entonces poder anularla.

Juventino V. Castro opina que:

“Ante la imposibilidad de poder influir en los órganos inferiores, se razona en el sentido de que legalmente el juez es soberano.”<sup>13</sup>

La independencia judicial es un requisito indispensable para que el aparato judicial del Estado funcione correctamente, sin ella difícilmente podría darse a los tribunales el reconocimiento y la aceptación de sus resoluciones y por ende sería imposible la aplicación de la ley.

---

<sup>13</sup> CASTRO. Op. Cit. Pág. 40.

“Desde luego la independencia es condición necesaria para que los órganos jurisdiccionales cumplan con eficacia su función puesto que únicamente los tribunales independientes están en posibilidad de impartir justicia de manera pronta, gratuita integral e imparcial.”<sup>14</sup>

Cada entidad federativa tiene la facultad de legislar sobre las disposiciones de organización de sus tribunales locales, sin embargo todas tienen la obligación constitucional de que dentro de estas disposiciones existan las que sean necesarias para lograr la ejecución de los fallos de los tribunales locales.

d) Abolición de la prisión por deudas de carácter puramente civil.

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

El último párrafo elimina de una vez por todas, los encarcelamientos motivados por deudas económicas, las cuales tienen un origen eminentemente civil y no penal, pues se dan en el ámbito del derecho privado. De cierta forma, concede a todos los deudores la garantía de que el tener deudas con otra persona no implica necesariamente la pérdida de la libertad, que es uno de los derechos más importantes para los seres humanos. Al mismo tiempo desaparecen las cárceles de los deudores, en las que debían permanecer quienes no pudieran satisfacer las demandas de sus acreedores.

## **1.2. Artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional.**

Para hacer un análisis del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Carta Magna, es necesario hacer un breve recuento de la historia de la disposición contenida en el citado precepto, para lo cual bastara decir

---

<sup>14</sup> ITURBE Rivas. Loc. Cit.

que, la Constitución de 1917, en el inicio de su vigencia, daba continuidad al sistema judicialista para resolver los conflictos en materia administrativa, lo cual se observa en el texto original del artículo 104 fracción I, como lo hiciera la propia Constitución de 1857 en su artículo 97. Sin embargo, a pesar de que esta postura subsistió por mucho tiempo, en la realidad se manifestaron muchos cambios trascendentales en el ámbito jurídico nacional, tal es el caso de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en el año 1936, la existencia de dicho tribunal se consideraba al margen de la Constitución pues ésta no preveía la existencia de tribunales administrativos, por lo cual en 1946, se reformó la fracción I del artículo 104 en comento, para dar sustento constitucional a la vida del Tribunal Fiscal de la Federación, al establecer que las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que estos, estén dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, lo cual reconoció la constitucionalidad de los tribunales administrativos. Desde entonces no existe ningún debate sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, pero para dejar más claras las cosas en 1967, se reformó nuevamente la fracción I del artículo 104 en su segundo párrafo para decretar de manera expresa la facultad concedida al Poder Legislativo Federal de crear tribunales administrativos. Pues refiere que las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos tanto respecto de las controversias entre la Administración Pública Federal, del Distrito Federal o de los Territorios Federales con los particulares.

En el año de 1987, se reformó nuevamente el artículo 104 de la Carta Magna, para el efecto de trasladar la facultad del Congreso de expedir leyes para la creación de tribunales administrativos al artículo 73 de la Constitución cuyo contenido señala las facultades del Congreso de la Unión y dejar al artículo 104 en su fracción I-B la facultad de los Tribunales de la Federación de conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo. “La Revisión (rectius apelación) de dichas sentencias se somete al trámite que para la revisión en amparo de doble instancia dispone la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los tribunales colegiados no son susceptibles de ulterior recurso, es decir, quedan firmes.”<sup>15</sup>

Esta reforma tenía como fin específico organizar de una manera más lógica las facultades del Congreso y las de los Tribunales Federales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, con lo cual se definen los límites para cada uno de los poderes que tienen ingerencia en este aspecto, pues uno se encargara de dictar los lineamientos para la creación, organización funcionamiento, procedimiento y recursos en contra de las resoluciones de los tribunales administrativos, es decir de crear las bases, en tanto que el otro se encargara de llevar a cabo esa revisión de las resoluciones emitidas por los tribunales administrativos.

“Debemos mencionar que, de acuerdo con la publicación que aparece en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993, la fracción XXIX-H del artículo 73 fue reformada para eliminar de su texto

---

<sup>15</sup> VÁZQUEZ Alfaro. Op. Cit. Pág. 154.

lo relativo al Distrito Federal; y, por último, que por decreto publicado el 28 de junio de 1999, se suprimió la letra “y” que aparecía al final.”<sup>16</sup>

En este aspecto y tomando en consideración la opinión de Arturo Iturbe, consideramos que fue una decisión acertada el separar lo concerniente a los tribunales administrativos del fuero local de los federales pues así cada entidad puede organizar de una mejor manera la administración de justicia administrativa respecto de las resoluciones locales, esta facultad de los Estados de crear tribunales administrativos para resolver las controversias entre la Administración local y los particulares se encuentra establecido en la fracción V del artículo 116 de la Constitución, y asimismo en lo concerniente al Distrito Federal esta disposición se encuentra incluida en el apartado C base quinta del artículo 122, de la propia Constitución Federal.

## **2. Naturaleza Jurídica del TFJFA.**

Previo al estudio de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nos permitiremos insertar aquí, la clasificación realizada por el maestro Héctor Fix-Zamudio, respecto de los sistemas de tribunales de lo contencioso administrativo que existen en el mundo, con el fin de facilitar la definición de la naturaleza del tribunal.

Los tribunales administrativos se clasifican en:

- I. Tribunales administrativos de jurisdicción retenida. Son aquellos en los que la decisión se presenta a consideración del jefe o de un ministro de estado para la resolución definitiva.

---

<sup>16</sup> ITURBE Rivas. Op. Cit. Pág. 47.

- II. Tribunales administrativos de jurisdicción delegada. Son aquellos que encuadrados formalmente dentro de la Administración, tienen plena autonomía para dictar sus resoluciones, aunque existen algunas limitaciones para la ejecución de las mismas.
  
- III. Tribunales administrativos que son completamente independientes de la Administración. Estos pueden adoptar cualquiera de las tres siguientes modalidades:
  - a) El sistema angloamericano: los conflictos administrativos se someten en último grado a la revisión del poder judicial ordinario.
  - b) El sistema español: los conflictos administrativos se someten a la revisión del poder judicial ordinario pero a través de jueces especializados.
  - c) El sistema germánico: los conflictos administrativos son competencia de tribunales que no dependen de la Administración de la jurisdicción ordinaria y donde las decisiones no son revisadas por los tribunales ordinarios sino por tribunales supremos administrativos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nació como siendo un tribunal encuadrado en el ámbito del Poder Ejecutivo. Pero con las características de operación de un órgano de naturaleza judicial. La mayoría de los autores coinciden en que a pesar de haber nacido en la esfera del Poder Ejecutivo Federal, este sin duda es un tribunal de naturaleza jurisdiccional, como veremos a continuación.

Jesús González opina que:

“El Tribunal Fiscal de la Federación, rompiendo la tradición jurisdiccionalista mexicana, no se encuadra en el Poder Judicial. Nace, encuadrado en el Ejecutivo, aunque en las evoluciones ulteriores va a ir acentuándose su autonomía que a partir de 1967, va a calificarse de plena... (y continúa diciendo) Aunque no esté encuadrado en el Poder Judicial, no puede negarse su naturaleza jurisdiccional, al estar dotado de “plena autonomía” y de independencia respecto de cualquier autoridad. Carácter jurisdiccional que ha ido consolidándose progresivamente a lo largo de los años de actuación.”<sup>17</sup>

Arturo Iturbe dice:

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desarrolla una labor jurisdiccional en forma independiente tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial; y como su independencia del Poder Legislativo resulta más que evidente, debemos determinar que el artículo 73, fracción XXIX-H, establece una excepción al principio de la división de poderes a que se refiere el artículo 49 de la propia Constitución.”<sup>18</sup>

Así también Manuel Lucero opina que:

“Como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa con plena autonomía. Su propósito es mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una ley federal,

---

<sup>17</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano (Segunda edición). Editorial Porrúa. México. 1997. Pág. 889.

<sup>18</sup> ITURBE Rivas. Op. Cit. Pág. 81.

con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.”<sup>19</sup>

Nos dice Narciso Sánchez:

“Formalmente es un órgano administrativo, porque esta situado en el marco del Poder Ejecutivo Federal, de tal manera que de ahí viene la convicción de ser un tribunal de naturaleza administrativa. Materialmente, es un órgano jurisdiccional, porque conoce y decide sobre las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares.”<sup>20</sup>

Es autónomo porque como dice 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.”

Esta autonomía también está enmarcada en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, numeral que a la letra dice:

***“Artículo 1***

*El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.”*

---

<sup>19</sup> LUCERO Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo (Séptima edición). Editorial Porrúa. México. 2002. Pág. 26.

<sup>20</sup> SANCHEZ Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. (Tercera edición). Editorial Porrúa. México. 2005. Pág. 456.

Gabino Fraga dice que: “Aseguran la independencia del Tribunal frente a la Administración activa las normas adoptadas en la ley como garantías para los magistrados que lo integran.”<sup>21</sup>

Dichas garantías son:

- a) Que los magistrados deben ser nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.
- b) Que los Magistrados duraran en su encargo 6 años y no podrá ser removidos sino en los casos en que puede serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.
- c) Que los sueldos de los magistrados del Tribunal no podrán reducirse durante el término de su encargo.

En cuanto a la sentencia, según Manuel Lucero: “Nuestro contencioso en algunos casos es un tribunal de anulación pues solo se constriñe a declarar la validez o nulidad de la resolución impugnada; sin embargo en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada.”<sup>22</sup>

Narciso Sánchez Gómez dice: “Es un tribunal de anulación, porque sus sentencias por lo común declaran la nulidad o la validez de los actos administrativos controvertidos, y en ciertos casos ordenan la reposición del procedimiento discutido para que cumpla con las formalidades legales que lo rigen, ello sin perder de vista que recoge algunas características de los tribunales de plena jurisdicción, pero, que no lo hace perder su naturaleza de anulación, sobretodo cuando la resolución respectiva señala las bases conforme a las cuales debe

---

<sup>21</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 461.

<sup>22</sup> LUCERO Espinosa. Loc. Cit.

dictarse un nuevo acto administrativo, pero no puede ejecutar el sentido de sus sentencias.”<sup>23</sup>

Con base en las opiniones anteriores podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es primero un órgano creado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, pero independiente de éste pues no acepta la intervención de ninguna autoridad distinta al momento de emitir sus fallos, cuenta con autonomía propia y ejerce una función netamente jurisdiccional al resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares. Es un tribunal de simple anulación ya que no cuenta con las facultades legales para obligar al cumplimiento de sus fallos en los términos que fueron emitidos, aunque en ciertos casos puede revestir características de plena jurisdicción como cuando ordena la reposición de un procedimiento, pero esto no lo hace perder su naturaleza de tribunal de simple anulación.

### **3. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Brevemente describiremos la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para comprender un poco el porque de la realidad actual. Con la Ley de Justicia Fiscal de 1936 inició la vigencia del Tribunal Fiscal de la Federación integrado por 15 magistrados divididos en 5 salas de 3 magistrados cada una, funcionando también en pleno donde participaban los 15 magistrados. Esta estructura se mantendría sin cambios durante la llegada del Código Fiscal de 1938. Pero en el año de 1947 se reforma dicho código para reestructurar el tribunal

---

<sup>23</sup> SANCHÉZ Gómez. Loc. Cit.

quedando integrado por 21 magistrados que sesionaban en pleno y estaban a su vez divididos para el despacho de los asuntos en 7 salas de 3 magistrados cada una. En el año 1962 nuevamente aparece una reforma al Código Fiscal de la Federación donde se aumenta el número de magistrados a 22 para que el magistrado presidente del tribunal no integrase ninguna sala. En 1967 se crea la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que separa del Código Fiscal de la Federación todos los aspectos de organización del tribunal, este ordenamiento mantiene exactamente la misma estructura previamente plasmada en el Código Fiscal de la Federación. Para 1978 se crea la segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación con la cual se inicia la desconcentración de la justicia administrativa pues nuevamente se reorganiza al tribunal con una Sala Superior integrada por 9 magistrados y varias Salas regionales. La última Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación ahora llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la de 1996, la cual continúa con la fórmula de una Sala Superior y Salas regionales, esta ley es la que se encuentra actualmente en vigencia y rige la organización del tribunal.

### **3.1. Sala Superior.**

De acuerdo con la Ley Orgánica vigente, la Sala Superior se integra por 11 magistrados, de entre los cuales se elige a un presidente y funciona en pleno para lo cual se requiere la presencia mínima de 7 magistrados para iniciar las sesiones o en dos secciones, cada sección se integra de 5 magistrados y se requiere como mínimo la presencia de 4 magistrados para iniciar las sesiones, el presidente no integra sección. La toma de las decisiones tanto en el pleno como en las secciones se realiza por unanimidad o mayoría de votos.

Las sesiones del pleno de la Sala Superior, deben ser públicas, con excepción de las que tengan por objeto la designación del Presidente, asuntos administrativos o en donde la moral, el interés público o la ley exijan que sean privadas.

Y hablando de la elección del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este durará en su encargo 2 años, sin poder reelegirse para el periodo próximo siguiente. Las facultades del Presidente se encuentran previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica y son básicamente administrativas y de representación.

Cada una de las dos secciones de la Sala Superior, tendrá asimismo un Presidente de sección el cual durará en su encargo un año, sin posibilidad de reelegirse para el periodo próximo siguiente.

### **3.2. Salas Regionales.**

Cada una de las salas regionales se integra de 3 magistrados siendo necesaria la presencia de los 3 magistrados para sesionar, pero para la emisión de las resoluciones es suficiente la mayoría. Cada sala debe tener un Presidente que se designara de entre los 3 magistrados de la propia sala y durará en su encargo 1 año sin posibilidad de reelegirse para el periodo próximo siguiente.

Las salas regionales conocen de los asuntos por razón de territorio en atención al domicilio de la autoridad demandada. El número y la circunscripción territorial de las salas regionales estarán determinados mediante un acuerdo emitido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El acuerdo que determina las regiones y el número de salas es el marcado con el número G/10/2001, posteriormente mediante el acuerdo G/30/2005, se crearon 5 nuevas salas, las cuales iniciaron sus labores el día 22 de febrero de 2006. Actualmente el territorio nacional se divide en 21 regiones las cuales son las siguientes:

- I. Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California. Una Sala.
- II. Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora. Dos Salas.
- III. Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa. Una Sala.
- IV. Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua. Una Sala.
- V. Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila. Tres Salas.
- VI. Del 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. Dos Salas.
- VII. De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit. Tres Salas.

- VIII. Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes. Una Sala.
- IX. Del Centro II, que comprende los Estados de San Luís Potosí y Querétaro. Una Sala.
- X. Del Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato. Una Sala.
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México. Tres Salas.
- XII. De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla. Tres Salas.
- XIII. Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz. Una Sala.
- XIV. Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero. Una Sala.
- XV. Del Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca. Una Sala.
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche. Una Sala.
- XVII. Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos. Once Salas.

- XVIII. Del 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. Una Sala.
- XIX. De Chiapas-Tabasco, que comprende los estados de Chiapas y Tabasco. Una Sala.
- XX. Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo. Una Sala.
- XXI. Del Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

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

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

En el caso del Pleno de la Sala Superior:

Los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación (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),

así como los supuestos del artículo 20 de la Ley Orgánica, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

En el caso de las Secciones de la Sala Superior:

Los supuestos establecidos en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que son los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias; los juicios en que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación (que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida).

El texto del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el siguiente:

*“Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:*

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

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

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como vemos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene una competencia muy amplia y variada, pero para su estudio se puede dividir en dos tipos de juicios o casos:

1. Caso General. Las fracciones I a IV del citado artículo 11, tienen en común que hacen referencia a controversias por ingresos de naturaleza fiscal.
2. Casos Especiales. Las fracciones V a XV establecen todos aquellos casos que se han ido sumando a la competencia del tribunal.

“Las resoluciones se considerarán definitivas, cuando se haya resuelto previamente el recurso administrativo respectivo, cuando no admitan o

no exista dicho medio de defensa, o que su interposición sea optativa.”<sup>24</sup>

También es necesario hacer mención de los dos últimos casos que se describen en el artículo en comento como competencia del, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el primero es el juicio de lesividad, el cual promueven las autoridades administrativas en contra de las resoluciones emitidas por ellas mismas que sean favorables a los particulares. El segundo caso es el de la negativa ficta, supuesto que se genera cuando una autoridad no responde a una solicitud hecha por un particular en el plazo establecido por la ley que le sea aplicable y por tanto se considera que la respuesta es negativa, para lo cual los particulares tienen la posibilidad de demandar esa negativa de hecho recaída a su solicitud por parte de la autoridad, ante el tribunal.

---

<sup>24</sup> SANCHÉZ Gómez. Op. Cit. Pág. 459.

### **III. El Juicio Contencioso Administrativo.**

1. El Juicio Contencioso Administrativo.
2. Causales de Nulidad.
3. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.
4. Las Partes.
5. La Demanda.
6. La Contestación a la Demanda.
7. La Ampliación de la Demanda.
8. La Contestación a la Ampliación de la Demanda.
9. Los Incidentes.
10. Las Pruebas.
11. Los Alegatos.
12. La Sentencia.

### **III. El Juicio Contencioso Administrativo.**

En este capítulo vamos a analizar a detalle la estructura del Juicio Contencioso Administrativo que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que se encuentra regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Primeramente cabe señalar que en el sistema francés son dos las formas más importantes en las que se manifiesta el juicio contencioso administrativo: el contencioso administrativo de anulación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción.

“El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder (...). Por su parte el contencioso administrativo de plena jurisdicción al tener como contenido la defensa de los derechos subjetivos, no necesita que exista ninguna causal de anulación, pues para que dicha anulación sea declarada, es suficiente que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo del algún particular.”<sup>25</sup>

Debemos precisar que el Juicio Contencioso que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un juicio que sigue el modelo francés establecido por el Consejo de Estado de aquel país, de simple anulación donde el órgano jurisdiccional al momento de emitir sus sentencias no cuenta con efectos constitutivos ni de condena.

---

<sup>25</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luís H. y Lucero Espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso (Segunda edición). Editorial Porrúa. México. 2001. Pág. 295.

Rafael Martínez Morales justifica la existencia del juicio contencioso administrativo al señalar que éste “Surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes de Estado, no tiene porque someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el judicial. Por esta razón se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menos autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.”<sup>26</sup>

En cuanto a los efectos de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el juicio contencioso es de simple anulación, pues dicho órgano jurisdiccional carece de facultades para hacer cumplir sus fallos.

### **1. El Juicio Contencioso Administrativo.**

El juicio contencioso administrativo nos dice Miguel Galindo Camacho, “es un medio por el cual el particular, que considera que ha sido afecto por un órgano de la administración pública, por falta o indebida aplicación de una ley administrativa, puede acudir a los tribunales administrativos en la vía y términos que la ley de la materia establece a efecto de que los titulares de este Tribunal determinen si los órganos de la administración pública han incurrido en la violación aducida por el administrado y en caso afirmativo decretar la nulidad del acto motivo de la litis.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael. Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Harla. México. 1991. Pág. 405.

<sup>27</sup> GALINDO Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo II (Tercera edición). Editorial Porrúa. México. 2003. Pág. 295.

Jorge Carpizo precisa que: “El contencioso administrativo es el examen jurisdiccional de los actos administrativos. En esta corta oración están incluidos sus elementos, al hablar de jurisdicción se está excluyendo la revisión vertical de los actos por la propia Administración, y se está implicando una relación angular en que se encuentra un juez independiente sin importar que pertenezca desde el aspecto formal al poder judicial o al ejecutivo (...).”<sup>28</sup>

Alfonso Nava Negrete precisa que el contencioso administrativo es un “Proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales” teniendo como finalidad mantener intactas y sanas las relaciones jurídicas administrativas, así como lograr su desarrollo.”<sup>29</sup>

En nuestra opinión el Juicio Contencioso Administrativo reúne 5 elementos:

- a) Un acto administrativo que afecta los derechos de uno o varios gobernados. O sea la resolución impugnada, emitida por la autoridad administrativa.
- b) La autoridad que emite el acto administrativo y defiende la legalidad de éste. Es toda autoridad administrativa que emite cualquier acto o resolución que recae sobre los particulares. Se le conoce como autoridad demandada.
- c) El gobernado que sufre la afectación por ese acto administrativo y que acude ante el órgano jurisdiccional a solicitar la revisión de la legalidad de dicho acto (agravio personal y directo). En este caso, cuando el gobernado recurre ese agravio generado por el

---

<sup>28</sup> CARPIZO. Op. Cit. Pág. 175.

<sup>29</sup> NAVA Negrete, Alfonso, citado en CARPIZO. Op. Cit. Pág. 174.

acto administrativo, y acude ante la justicia se conoce como demandante.

- d) Un órgano jurisdiccional que determine la existencia de la afectación que genera el acto administrativo en cuestión. Para el caso de la materia que nos ocupa, estamos hablando del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- e) El proceso a través del cual el órgano jurisdiccional determina la existencia de la afectación y por tanto la anulación o subsistencia del acto administrativo. Este proceso organizado que culmina con la sentencia del tribunal es el juicio en si mismo.

Con estos elementos podemos definir al Juicio Contencioso Administrativo como: El proceso mediante el cual, un órgano jurisdiccional determina la subsistencia o la anulación de un acto emitido por una autoridad administrativa, que en principio un gobernado estima que afecta su esfera de derechos.

Este juicio fue regulado durante gran parte de su vida jurídica por el Código Fiscal de la Federación, pero mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de del año 2005 y que entró en vigor desde el 1 de enero de 2006, se abroga por completo el Título VI del citado ordenamiento jurídico (que contenía todas las disposiciones relativas al juicio contencioso administrativo) para agruparlo por separado en una nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## **2. Causales de Nulidad.**

La nulidad de una resolución impugnada es propia de la ilegalidad de ésta, pues una resolución que no haya sido emitida conforme a los

lineamientos legales que la rigen, necesariamente es una resolución cuya existencia es ilegal y debe ser anulada. El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contiene las causales de ilegalidad a través de las cuales se puede determinar la nulidad de una resolución impugnada mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**“ARTÍCULO 51.-** *Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*

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

**II.** *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.*

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

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

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

En el primer caso se entiende que un funcionario de la administración es incompetente cuando la ley no lo faculta para emitir la resolución en cuestión. Es decir, en este caso el funcionario va más allá de lo que la ley le permite en relación con el cargo que desempeña y por ende sobrepasa las facultades que tiene como funcionario público.

En el segundo caso se hace referencia a todas aquellas situaciones en que la autoridad administrativa no observa los requisitos legales para la emisión de una resolución, estos requisitos pueden ser, como lo establece la propia Constitución de fundamentación o motivación, aunque en este caso se impone una condición ya que dicha falta de requisitos legales, debe necesariamente ser de tal magnitud que trascienda al sentido de la resolución impugnada.

El tercer caso es similar al segundo, con la salvedad de que aquí se hace referencia a vicios en el procedimiento, no en la emisión de la resolución, y considerando que dichos vicios dejan en estado de indefensión al particular, por lo cual se considera que la resolución impugnada es emitida en un sentido distinto al que se hubiere expresado sin la existencia de estos vicios.

El cuarto caso remite a una mala motivación de la resolución, distinto a la inexistencia de motivación precisada en el segundo caso, sino a una motivación inexacta, incompleta o totalmente basada en hechos que no se realizaron, razón suficiente por la cual la resolución puede considerarse ilegal.

El quinto y último caso hace referencia a aquellas situaciones en que a la autoridad administrativa o al funcionario, se le conceden facultades discrecionales, mediante las cuales puede realizar determinadas acciones o emitir ciertos actos, pero que son utilizadas con fines diferentes de aquellos para los que fueron creadas. En este caso la ilegalidad proviene del abuso de dichas facultades legales, por parte de la autoridad administrativa o del funcionario.

Estas causales son los motivos que generan la ilegalidad de la resolución impugnada, cuando la sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto considere que existe alguna de ellas, declarará la nulidad de la resolución impugnada en la sentencia ya sea de forma lisa y llana o para determinados efectos, situaciones que analizaré posteriormente.

### **3. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.**

Las causales de improcedencia y sobreseimiento, al igual que las causales de nulidad, tienen una importancia fundamental en el juicio contencioso, pues son las que, en el primer caso determinan si la sala que está conociendo del asunto, entra al estudio del fondo o no; y en el segundo caso, si se configura alguna de ellas la sala podrá emitir una resolución que ponga fin al proceso ya iniciado, sin resolver sobre el fondo. Estas figuras se encuentran reguladas en el capítulo II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Gonzalo Armienta dice que: “No obstante que la finalidad de estas figuras jurídicas es coincidente, la diferencia estriba en que las causales de improcedencia aparezcan antes de iniciado el juicio y las de sobreseimiento una vez iniciado el juicio.”<sup>30</sup>

Coincidimos con la opinión del maestro Armienta, pues aunque la improcedencia y el sobreseimiento tienen el mismo fin (poner fin al proceso sin entrar al estudio del fondo), no podemos equipararlas pues como veremos más adelante una causal de improcedencia que

---

<sup>30</sup> ARMIENTA Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editorial UAS. México. 2004. Pág. 42.

sobrevenga durante la tramitación de un juicio puede dar origen al sobreseimiento de éste.

Es necesario que la improcedencia se estudie al momento de que la demanda es recibida por la sala que conocerá del asunto, ya que si se advierte la existencia de alguna causal, deberá desestimarse la demanda mediante un acuerdo de la sala donde se deben expresar las razones por las cuales no es posible la admisión de la demanda de nulidad. El actor puede combatir esta resolución mediante el recurso de reclamación dentro de los 15 días posteriores a que surta sus efectos la notificación de que se trate.

El artículo 8º de la Ley es el precepto que contienen las causales de la improcedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su texto es como sigue:

***“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.*

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

*La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.”*

Consideramos correcta y aplicable la definición del sobreseimiento que plasma del maestro Ignacio Burgoa, al exponer que: “El sobreseimiento es un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental.”<sup>31</sup>

Esta definición contiene los elementos necesarios para entender de manera precisa y sencilla la figura del sobreseimiento que se presenta en los juicios tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues engloba tanto los impedimentos jurídicos como los de hecho, que pueden dar origen al sobreseimiento.

Para el caso de la materia contencioso administrativa, el sobreseimiento se encuentra regulado por el artículo 9º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, numeral que

---

<sup>31</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo (Trigésimo octava edición). Editorial Porrúa. México. 2001. Pág. 496.

contiene todos los casos en que durante la tramitación de un juicio procederá el sobreseimiento y el texto dice:

***“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.***

***VI. 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.”***

En la primera hipótesis al hablar de desistimiento del demandante, se entiende que el actor, o sea quien interpuso la demanda de nulidad, decide no continuar más con la tramitación del juicio y por tanto se debe decretar el sobreseimiento del mismo.

El segundo caso, nos habla de aquel momento en el que repentinamente aparece una causa de improcedencia del juicio que no había sido considerada cuando fue presentada la demanda o que surge en ese instante y por tanto ya no existe razón para continuar con la tramitación del juicio siendo que este mismo es improcedente.

El tercer caso habla de la muerte del actor, y del sobreseimiento necesario cuando la resolución impugnada solo afecta sus intereses y no derechos que son transferibles a los herederos, en este caso al morir la persona, la afectación que genera el acto impugnado se extingue junto con los derechos del finado.

La cuarta hipótesis nos revela aquellos casos excepcionales donde la autoridad deja sin efectos la resolución impugnada y como efecto de esto los derechos del actor se reestablecen. Como cuando el actor solicita una devolución de impuestos y la autoridad la concede.

En nuestra opinión el quinto caso es una repetición del cuarto, pues necesariamente la resolución impugnada es la materia que le da vida a la controversia planteada y si esta desaparece el juicio queda sin materia, lo cual no puede ocurrir de otra forma.

La fracción sexta hace referencia a todos los otros casos en que la ley disponga que cualquier impedimento para resolver el fondo del asunto.

Finalmente cabe resaltar el último párrafo del artículo en comento, que menciona que el sobreseimiento puede ser total o parcial, por lo que hace al sobreseimiento total no existen dudas pues cuando éste se decreta el juicio se concluye absolutamente. En cambio por lo que hace al sobreseimiento parcial, cuando éste se presenta en un juicio, la tramitación del mismo continúa, ejemplo de esto es el caso en que el actor se desiste de alguna de las pretensiones que ha planteado en su demanda de nulidad, pero todavía pretende que el Tribunal resuelva sobre las que todavía considera que deben sustanciarse.

#### **4. Las Partes.**

La doctrina opina que las partes que participan en el juicio contencioso administrativo se pueden considerar muy similares a las partes existentes en otros procesos jurisdiccionales, debido a que dentro de este juicio tenemos como partes, tanto al demandante, al demandando y a terceros interesados.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, define cuales son las partes en el juicio contencioso administrativo, en su artículo 3º:

*“ARTÍCULO 3o.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:*

*I. El demandante.*

*II. Los demandados. Tendrán ese carácter:*

*a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.*

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

*c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.*

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

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

Las partes son piezas fundamentales del juicio contencioso administrativo, sin ellas no sería posible la tramitación del mismo pues son las que impulsan el proceso desde su inicio hasta la conclusión del mismo, y son ellas a quienes interesa la sentencia definitiva, pues mediante ésta se genera una modificación a los derechos de las partes ya sea a su favor o en su contra, según lo estime el juzgador.

El Demandante.

Es aquel particular o autoridad que se sienta agraviado por el acto administrativo y pretende que se declare la nulidad del mismo.

En palabras de Raúl Rodríguez Lobato “Puede ser un particular o la autoridad fiscal; en el primer caso porque se pida la nulidad que causa agravio y en el segundo porque se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular.”<sup>32</sup>

Para Adolfo J. Treviño, el demandante es: “El que ejercita una acción procesal mediante la interposición de una demanda ante un órgano jurisdiccional, o aquél a cuyo nombre se interpone.”<sup>33</sup>

En el caso de que existieren dos o más personas a las cuales les perjudica la resolución impugnada se debe designar a un representante común ante la sala, a esta figura se le conoce como litis consorcio activo (pluralidad de actores).

---

<sup>32</sup> RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. Derecho Fiscal (Segunda edición). Editorial Oxford. México. 1998. Pág. 269

<sup>33</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo (Segunda edición). Editorial Porrúa. México. 1998. Pág. 137.

Cabe señalar que la representación de los particulares será válida únicamente cuando se otorgue mediante escritura pública o carta poder firmada por dos testigos y ratificada ante un notario o los secretarios del Tribunal. Además los particulares podrán autorizar a licenciados en derecho para que estos reciban notificaciones a nombre de aquellos y realicen actuaciones de trámite, así como para interponer recursos.

El Demandado.

Normalmente es la autoridad que dicta la resolución impugnada, aunque como excepción, en el juicio de lesividad (cuando la autoridad demanda la nulidad de una resolución favorable a un particular) el demandado es el particular a quien favorece la resolución cuya modificación o nulidad pide la autoridad administrativa.

Para Dionisio Kaye, los demandados son: “las autoridades de la Administración Pública Federal y organismos fiscales autónomos que hubiesen dictado, ordenado la ejecución o ejecutado las resoluciones definitivas.”<sup>34</sup>

También tiene el carácter de demandado el jefe del SAT, el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.

---

<sup>34</sup> KAYE, Dionisio J. y Kaye Trueba Christian. Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo. Editorial Themis. México. 2002. Pág. 348.

A su vez, también se considerará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como demandada, cuando en la demanda de nulidad se controvierta el interés fiscal de la Federación.

El tercero interesado.

Es aquella persona que se beneficia de la existencia de la resolución impugnada, y por obvias razones le interesa que no se declare la nulidad de la resolución, pues de ser así le causaría un perjuicio o detrimento en sus derechos. Por estos motivos el tercero interesado se transforma en un auxiliar de la autoridad administrativa o fiscal en el proceso, porque él participa de éste al realizar promociones siempre con el objetivo de que prevalezca la resolución que se controvierte en el juicio contencioso administrativo.

O como lo dice Arturo Iturbe: “El tercero interesado, resulta ser la persona que tenga un derecho subjetivo contrario o incompatible con la pretensión del acto, es decir, que tenga un interés (jurídico) directo en la subsistencia del acto administrativo impugnado.”<sup>35</sup>

“Deben incluirse como terceros en el juicio a quienes tengan un interés opuesto al del demandante, ya sea porque hayan gestionado en su favor el acto que se impugna de nulidad, porque se trate de la contraparte del accionante en el procedimiento administrativo de donde emana el acto impugnado, o porque simplemente sus intereses se puedan ver afectados con las resoluciones que pronuncie el tribunal en el asunto de que se trate.”<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> IITURBE Rivas. Op. Cit. Pág. 128.

<sup>36</sup> TREVIÑO Garza. Op. Cit. Pág. 139.

En materia fiscal difícilmente se presenta la figura del tercero perjudicado ya que en términos generales prevalecen las dos únicas partes, el demandante particular y el demandado Estado. Lo que si ocurre con frecuencia en la práctica es que se demande al titular de la entidad de la administración de que dependa la autoridad administrativa que emitió la resolución controvertida.

Por lo que hace a la representación de las autoridades en el juicio que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la tendrán las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica y así también podrán nombrar delegados especiales para que realicen promociones de trámite, y reciban notificaciones, igual que los particulares nombran a los licenciados en derecho.

## **5. La Demanda.**

La demanda según Gonzalo Armienta, es “El escrito por medio del cual una persona denominada demandante expresa su pretensión ante un órgano jurisdiccional solicitando una sentencia favorable. De esta manera la demanda es el acto principal del procedimiento contencioso en donde la parte actora plantea su pretensión ante el juzgador.”<sup>37</sup>

Eduardo Pallares argumenta que: “La demanda es el documento escrito por virtud del cual el actor o demandante inicia su contienda ante los tribunales, ejerciendo su acción para obtener su pretensión jurídica.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> ARMIENTA Hernández. Op. Cit. Pág. 75.

<sup>38</sup> PALLARES, Eduardo, citado en KAYE. Op. Cit. Pág. 349.

Los dos autores citados, coinciden en que tratándose de materia fiscal y tal como lo exige la ley (artículo 13 LFPCA) la demanda es un documento escrito, que se considera como un instrumento mediante el cual el actor solicita a la autoridad jurisdiccional la satisfacción de sus pretensiones, señalando los hechos y fundamentos legales por los cuales considera que una resolución administrativa lesiona sus derechos.

El demandante tiene un plazo de 45 días posteriores a que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. En caso de que el demandante promueva la demanda de nulidad con posterioridad al plazo mencionado, se declarará improcedente el juicio contencioso administrativo, pues se considera que ha consentido el acto administrativo por no inconformarse en tiempo y forma. Este plazo también puede ser suspendido por un año en caso de que el interesado muera antes de presentar la demanda, o en caso de que el particular solicite a la autoridad la aplicación de un procedimiento de solución de controversias contenido en algún tratado para evitar la doble tributación.

En tratándose del juicio de lesividad, la autoridad administrativa tiene un plazo de 5 años para la interposición de la demanda, contados a partir del día siguiente a aquel en que haya sido emitida dicha resolución.

“La demanda expresa un conjunto de datos que tienen valor no solo para el proceso, sino para el litigio, (...) es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es acto que objetiva diversas circunstancias:

a) identifica a las partes, b) precisa el acto administrativo impugnado, c) narra los antecedentes de hecho, d) invoca los fundamentos de derecho, e) determina las pruebas conducentes, f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del tribunal.”<sup>39</sup>

Los datos que deberá contener la demanda se encuentran definidos por el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Y son:

**I.** El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones.

Estos datos son necesarios para que durante la substanciación del juicio se notifique al particular de todo lo que acontece dentro del mismo.

**II.** La resolución que se impugna.

Es el acto mismo que se controvierte en el juicio, aquel acto o resolución que se pretende sea declarado nulo, en este caso debe precisar la fecha en que fue emitido, la autoridad que lo emite, y la afectación que le genera.

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

Aquí debe incluir el nombre de cada una de las autoridades administrativas que participaron en la emisión, ejecución, o tramitación de la resolución impugnada. Así como el titular de entidad de la cual depende la autoridad que emitió la resolución impugnada.

---

<sup>39</sup> BRISEÑO Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos (Segunda edición). Editorial Porrúa. México. 1990. Pág. 335.

**IV. Los hechos que den motivo a la demanda.**

“Es la enunciación de los actos administrativos que originaron el litigio.”<sup>40</sup>

**V. Las pruebas que ofrezca.**

Son los documentos a través de los cuales demuestra la autenticidad de su dicho.

**VI. Los conceptos de impugnación.**

Estos son los razonamientos lógico-jurídicos, que hace el actor entre los hechos, la ley y la afectación sufrida, tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada. Esta es la parte medular de la demanda y de la correcta expresión de los conceptos de impugnación depende en gran medida el éxito que pueda tener el actor en el juicio contencioso administrativo.

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

Datos necesarios para correr traslado al tercero cuando éste exista y tenga la posibilidad de apersonarse en el juicio para argumentar lo que a su derecho convenga en relación con la afectación sufrida en sus derechos.

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

Aquí debe señalar la pretensión que tenga en relación con la resolución impugnada, dicha pretensión puede ser que el tribunal declare la nulidad de la resolución, o que condene a la autoridad administrativa a

---

<sup>40</sup> ESTRADA Lara, Juan M. La Defensa Fiscal: Conceptos, Teorías y Procedimientos. Editorial PAC S. A. de C. V. México. 2002. Pág.132.

la realización de determinados actos o a la modificación de la resolución administrativa en ciertos aspectos.

Toda demanda debe ir firmada por la persona que la presenta, es decir el demandante, quien tiene la pretensión legal y legítima, no así por el Licenciado en Derecho que asesore al interesado.

Como dice Juan M. Estrada “El fijar la atención en ese requisito parece intrascendente; sin embargo, muchos litigios se pierden por negligencia del asesor al firmar éste la demanda en lugar del contribuyente.”<sup>41</sup>

Por último los documentos que el actor debe adjuntar a su demanda son los siguientes:

- a) Copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- b) El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada. En el supuesto de que este impugnando una resolución negativa ficta debe adjuntar copia del escrito presentado con el sello de recepción en la instancia no resuelta por la autoridad.
- c) El documento en que conste la resolución impugnada.
- d) La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- e) El cuestionario que debe desahogar el perito.
- f) El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial.
- g) Las pruebas documentales que ofrezca en su escrito de demanda.

---

<sup>41</sup> Ibid. Pág. 138.

## **6. La Contestación a la Demanda.**

La contestación a la demanda, es el documento a través del cual la autoridad demandada defiende la legalidad y existencia de la resolución impugnada en el juicio, pronunciándose sobre todos los puntos controvertidos que fueron señalados por el actor en su demanda de nulidad.

La contestación es sin duda, al igual que la demanda, uno de los documentos más importantes dentro de la tramitación del juicio contencioso administrativo, ya que mediante ésta la autoridad administrativa defiende la existencia y la validez de la resolución impugnada, desvirtuando los agravios esgrimidos por el actor en la demanda. El objetivo primordial de toda contestación debe ser el demostrar no solo los fallos en que incurre el actor en su escrito de demanda, sino además demostrar, la validez de la resolución impugnada. Al igual que un buen escrito de demanda para el actor, el realizar una buena contestación para la autoridad, le significa mayores posibilidades de obtener una resolución favorable en el juicio contencioso administrativo.

El plazo para contestar la demanda es exactamente el mismo que se le concede al actor para la interposición de la demanda, cuarenta y cinco días posteriores a aquel en que surta sus efectos el emplazamiento. En caso de que exista pluralidad de demandados (litis consorcio pasivo) el término para la contestación correrá independiente para cada uno de ellos. Este plazo se encuentra previsto por el artículo 19 de la LFPCA.

En caso de que la autoridad no conteste en tiempo o en su contestación no haga referencia a los hechos citados por el actor, estos

se tendrán por ciertos, siempre y cuando no resulten desvirtuados por las pruebas ofrecidas o los hechos notorios. Cabe hacer notar que en este caso lo único que se tiene por cierto son los hechos más no el derecho.

El artículo 20 de la LFPCA, señala el contenido de la contestación de la demanda, es decir los requisitos que debe cumplir el demandado al momento de presentar su contestación a la demanda. Dicho contenido lo revisaré brevemente a continuación.

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

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

En este caso el demandado debe precisar si a su criterio existe alguna causal de improcedencia o sobreseimiento que no permita que se resuelva el fondo del asunto.

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

Como dijimos anteriormente si la autoridad es omisa en pronunciarse sobre alguno de los hechos señalados por el demandante, este hecho se tendrá por cierto para los efectos del juicio.

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

En este apartado el demandado debe desvirtuar mediante razonamientos jurídicos y de hecho los conceptos de impugnación planteados por el actor, con el fin de que a través de ello se demuestre la legalidad de la resolución impugnada y la sala resuelva a favor de la autoridad. Al igual que los conceptos de impugnación son la parte central de la demanda, estos argumentos también son un punto clave de la contestación y si son expresados correctamente, de ellos dependerá el éxito que pueda lograr el demandado en el juicio.

V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

Este es el mismo caso que el anterior con la salvedad de que será aplicable a los casos en que la parte actora solicite una indemnización por parte de la autoridad demandada.

VI. Las pruebas que ofrezca.

La autoridad puede ofrecer cualquier tipo de pruebas en el juicio, incluso puede de cierta forma en el escrito de contestación de la demanda, hacer suyas las pruebas presentadas por el actor y ofrecerlas si es que considera que le sirven para apoyar sus argumentos.

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

“Normalmente la autoridad solo ofrece la prueba pericial cuando la parte actora en su demanda ofrece la referida prueba, por lo que en términos generales la autoridad demandada se concreta a ofrecer documentales públicas.”<sup>42</sup>

De la misma forma como lo hace el actor, la autoridad deberá acompañar a su escrito de contestación de la demanda los documentos que señala el artículo 21 de la LFPCA:

- a) Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- b) El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- c) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- d) En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- e) Las pruebas documentales que ofrezca.

Creo que es importante señalar que el artículo 22 de la LFPCA, prevé la posibilidad de que la autoridad se allane a las pretensiones del actor (Situación en la cual el demandado se adhiere a las pretensiones del actor por su propia voluntad y de manera espontánea) en cualquier momento desde la contestación hasta el cierre de la instrucción.

## **7. La Ampliación de la Demanda.**

La ampliación de la demanda es una consideración que plasmó el legislador en favor del demandante, debido a que en ciertos casos se presentan cuestiones que no fueron planteadas por el actor en su

---

<sup>42</sup> ARMIENTA Hernández. Op. Cit. Pág. 108.

demanda o que desconocía por completo y fueron señaladas por la autoridad demandada. Los casos en que se podrá ampliar la demanda están regulados por el artículo 17 de la LFPCA:

*“ARTÍCULO 17.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:*

*I. Cuando se impugne una negativa ficta.*

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

*III. En los casos previstos en el artículo anterior.*

*IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.*

*V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.*

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

*Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.*

*Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los*

*cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas.”*

Para la presentación de la ampliación de la demanda, se atenderán las mismas reglas que rigen la presentación de la demanda.

### **8. La Contestación a la Ampliación de la Demanda.**

En los casos en que al actor se le concede una oportunidad y un plazo para la ampliación de la demanda, también se le concede a la autoridad un plazo para la contestación a dicha ampliación, esto es con el fin de que controvierta los argumentos hechos por el actor en la ampliación de su demanda. El plazo de referencia es, exactamente el mismo que se le concede al actor para la presentación de la ampliación, o sea 20 días contados a partir de que surta sus efectos la notificación del acuerdo en que se admita la ampliación. Igualmente para la contestación a la ampliación se aplican las mismas reglas de la contestación.

Es muy importante que la autoridad realice en su caso, la contestación a la ampliación ya que si no se produce a tiempo o no hace referencia a los hechos que señala el actor, estos se tendrán por ciertos. La contestación a la ampliación de la demanda se encuentra regulada en el artículo 19 de la LFPCA.

### **9. Los Incidentes.**

“Incidente es toda cuestión contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene con éste estrecha relación.”<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> BURGOA, Ignacio. Op. Cit. Pág. 438.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia fiscal, dispone en el segundo párrafo de su artículo 359 que: “Ponen obstáculo, a la continuación del procedimiento, los incidentes que tienen por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales lo dispone así la Ley.” A estos incidentes se les conoce como incidentes de previo y especial pronunciamiento.

La ley considera como incidentes de previo y especial pronunciamiento a los siguientes:

- a. La incompetencia en razón del territorio.
- b. El de acumulación de juicios.
- c. El de nulidad de notificaciones.
- d. La recusación por causa de impedimento.
- e. La reposición de autos.
- f. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

En este caso, cuando se presentan incidentes de previo y especial pronunciamiento durante el proceso, es necesario suspender el juicio en lo principal mientras se tramitan y remedian mediante una resolución que no afecta el fondo del negocio. Cuando se tramita un incidente con la intención de dilatar el trámite del proceso, el Tribunal puede imponer multas por las referidas conductas.

## **10. Las Pruebas.**

La regulación del procedimiento probatorio en el juicio contencioso administrativo, se encuentra plasmada en el capítulo V de la LFPCA.

El diccionario define a la prueba como: La demostración de la existencia de un hecho material o de un acto jurídico, en las formas admitidas por la ley. O el medio empleado para hacer la prueba.

Ovalle dice que la prueba es en sentido estricto: “La obtención del cercioramiento del juzgador sobre los hechos cuyo esclarecimiento es necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso”.<sup>44</sup>

Para Martha G. Martínez la prueba: “Es la justificación de la verdad de los hechos controvertidos en juicio, hecha por los medios que la ley autoriza y reconoce como eficaces.”<sup>45</sup>

El objeto de la prueba es probar los hechos o el uso y la costumbre. En la materia contenciosa administrativa, son aceptables toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, las que no tengan relación directa con los hechos controvertidos y las que sean contrarias a la moral o al derecho.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 40 de la LFPCA, en los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades (el expediente administrativo). El artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, reconoce como medios de prueba a los siguientes:

---

<sup>44</sup> OVALLE Favela, José. Teoría General del Proceso (Quinta edición). Editorial Oxford. México. 2001. Pág. 306.

<sup>45</sup> CALDERÓN Martínez, Martha G. “Pericial para mejor proveer o injusticia justa” en A los LXV de la Ley de Justicia Fiscal. Edita El Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo. México. 2001. Pág. 321.

- a) La confesión.
- b) Los documentos públicos.
- c) Los documentos privados.
- d) La pericial.
- e) El reconocimiento o inspección judicial.
- f) La testimonial
- g) Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
- h) Las presunciones.

Las pruebas supervenientes se podrán presentar siempre que no se haya dictado sentencia. Con el objeto de que las partes conozcan del ofrecimiento de este tipo de pruebas, el magistrado instructor dará vista a la contraparte para que en el plazo de 5 días exprese lo que a su derecho convenga.

“La carga de la prueba, consiste en la facultad que tienen las partes de aportar al juzgador los medios probatorios necesarios, a fin de poder formular su convicción sobre las argumentaciones esgrimidas, por cada una de ellas.”<sup>46</sup>

Para determinar a quien le corresponde la carga de probar, debemos estar al tanto de las siguientes reglas:

- a) El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y no la de sus excepciones.
- b) El que niega sólo está obligado a probar cuando la negativa implique una afirmación.

---

<sup>46</sup> Ibid. Pág. 323.

- c) Solo los hechos, usos o costumbres en que se funda el Derecho están sujetos a prueba.

Para Ovalle la carga de la prueba es “La situación jurídica en que la ley coloca a cada una de las partes, consistente en el imperativo de probar determinados hechos en su propio interés, de tal modo que si no cumplen con ese imperativo se ubicaran en una situación de desventaja respecto de la sentencia que se espera con arreglo a derecho.”<sup>47</sup>

Nos parece acertada la definición del maestro Ovalle, ya que en ella se conceptualiza la importancia que tiene la carga de la prueba para las partes y sus intereses respectivos, pues más que una facultad como lo citaba Martha G. Calderón, la carga de la prueba es eso, una carga, una obligación que tienen las partes de respaldar los hechos argumentados a través de los medios pertinentes para obtener una resolución favorable.

El procedimiento probatorio de acuerdo a lo establecido por la ley y la doctrina, está formado por cuatro fases que son:

- 1) Ofrecimiento de pruebas.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el ofrecimiento de pruebas debe hacerse en la demanda, con excepción de las pruebas supervenientes.

---

<sup>47</sup> OVALLE. Op. Cit. Págs. 313 a 314.

## 2) Admisión de pruebas.

El magistrado instructor se pronunciara respecto de la admisión de las pruebas en el auto en que admite la demanda para las del actor y en el auto en que se contesta la demanda para las de la autoridad.

## 3) Preparación de pruebas.

En esta fase se contemplan todos aquellos actos realizados tanto por el juzgador como por las partes y los auxiliares con el fin de realizar el desahogo de las pruebas. Solo las pruebas pericial, testimonial y la inspección judicial son las que requieren de esta fase, pues cuando son ofrecidas no es posible acompañarlas a la demanda sino que necesitan actuaciones posteriores para su recreación.

## 4) Desahogo de pruebas.

En esta fase del procedimiento, cuando se trata de la prueba pericial, el magistrado instructor requiere a las partes para que en un plazo de 10 días presenten a sus peritos.

Tratándose de la prueba testimonial, se requiere a la oferente para que presente a sus testigos y a estos les podrán preguntar tanto las partes como el magistrado instructor cuestiones relacionadas con los hechos controvertidos.

Y por último “la inspección judicial tiene como objetivo examinar el lugar en que se produjo un hecho, o el estado de la cosa litigiosa o controvertida así como los objetos que el interesado considere que

deben ser motivo de revisión minuciosa con el propósito de esclarecer la verdad.”<sup>48</sup>

La valoración de las pruebas es una facultad correspondiente al magistrado instructor, donde éste se encarga de revisar la veracidad de los hechos que se pretenden probar por las partes.

El artículo 46 establece las reglas para la valoración de las pruebas.

*“ARTÍCULO 46.- La valoración de las pruebas de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

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

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

*III. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala.*

*Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.*

---

<sup>48</sup> TREVIÑO Garza. Op. Cit. Pág. 168.

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

## **11. Los Alegatos.**

Los alegatos son la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso.

Dionisio Kaye, considera a los alegatos como “El escrito en que las partes hacen valer las razones, argumentos, doctrinas y puntos de hecho que sean favorables a sus pretensiones.”<sup>49</sup>

A pesar de que la propia ley establece que los alegatos presentados en tiempo deberán ser contemplados en la sentencia, en la realidad éstos tienen una importancia prácticamente irrelevante para los instructores del proceso, por ello son muy pocos los litigantes que presentan en sus alegatos argumentos más fuertes que los presentados en la demanda. De hecho la gran mayoría en su escrito de alegatos se constrañe a señalar que ratifica lo expresado en el escrito de demanda.

Diez días después de que el magistrado instructor determine que se ha concluido la sustanciación del proceso (esto es cuando no queda pendiente ninguna cuestión por resolver como puede ser un incidente de previo y especial pronunciamiento o el desahogo de alguna prueba)

---

<sup>49</sup> KAYE. Op. Cit. Pág. 368.

concederá 5 días a las partes para que formulen sus alegatos, pasados los 5 días se declarará cerrada la instrucción del juicio con o sin la presentación de los alegatos.

## **12. La Sentencia.**

Debido a que el tema del siguiente capítulo es la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en esta parte nos apegamos exclusivamente a señalar las cuestiones relativas al momento procesal en que se emite la sentencia.

El plazo con que cuenta la sala que conoce del asunto para emitir la sentencia es de 60 días contados a partir de que se dictó el acuerdo en el que se declara cerrada la instrucción. Para ello el magistrado que instruyó el proceso debe formular su proyecto de sentencia dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se cerró la instrucción.

Las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronuncian por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados que integran la sala. Cuando un magistrado no esté de acuerdo parcial o totalmente con la opinión de los otros dos magistrados, debe formular su voto particular, debiéndolo presentar al pleno en los siguientes 10 días.

Las sentencias deben fundarse en Derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo los magistrados la facultad de invocar hechos notorios.

Por lo que hace al plazo que concede la ley para emitir la sentencia, considero que, si bien es cierto que existen asuntos que por su

complejidad requieren más tiempo que otros para su estudio, también es cierto que del plazo de 60 días para dictar la sentencia, conceder 45 días al magistrado instructor para elaborar el proyecto de sentencia, me parecen un poco exagerados, pues bien podría el magistrado preparar su proyecto en 30 días. Creo que aunque las cargas de trabajo son fuertes para los empleados del tribunal, no habría problema en reducir el plazo para elaborar el proyecto de sentencia a 30 días, con el objetivo de beneficiar a las partes al disminuir el tiempo de tramitación del juicio contencioso administrativo.

## **IV. La Sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

1. Concepto de Sentencia.
2. Requisitos de la Sentencia.
  - 2.1. De forma.
  - 2.2. De fondo.
3. Clasificación de las Sentencias.
4. Efectos de las sentencias que emite el TFJFA.
  - 4.1. Sentencia que reconoce la validez de la resolución impugnada.
  - 4.2. Sentencia que declara la nulidad de la resolución impugnada.
  - 4.3. Sentencia que declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.
  - 4.4. Sentencia que declara la existencia de un derecho subjetivo y condena al cumplimiento de una obligación.
  - 4.5. La aclaración de la Sentencia.
  - 4.6. La excitativa de justicia.

## **IV. La Sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Todo proceso jurisdiccional debe concluir de alguna manera, lo más común es que finalice con una sentencia acto procesal que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional, por lo que al tratarse de una resolución cuyo objetivo es dar por terminado el proceso, es necesario considerar que se trata del acto procesal más importante de todos los que se presentan en el juicio, pues con la emisión de éste se resuelve la controversia planteada por el actor en el escrito de demanda, ya sea para estimar o desestimar sus pretensiones.

“El estudio de la sentencia merece, sin duda, una atención especial, ya que en ella culmina el proceso como instrumento de satisfacción de pretensiones y se hace efectiva la tarea de administrar la Justicia. En la sentencia contencioso-administrativa se reflejan, pues, todas las virtualidades de un sistema jurisdiccional específicamente construido para controlar los actos del Poder público y para asegurar y hacer efectivo el principio de legalidad que constituye la clave del arco del Estado de Derecho y el de tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos.”<sup>50</sup>

### **1. Concepto de Sentencia.**

Para Héctor Fix-Zamudio, la sentencia: “es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia.”<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> GARCÍA de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás R. Curso de Derecho Administrativo II (Séptima edición). Editorial Civitas Ediciones. Madrid, España. 2000. Pág. 646.

<sup>51</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, en ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y Otros Estudios. Porrúa. México. 2002. Pág. 139.

Para Ovalle “La sentencia es, pues, la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso.”<sup>52</sup>

Ignacio Burgoa define en su Juicio de Amparo a las sentencias como: “Aquellos actos procesales provenientes de la actividad jurisdiccional que implican la decisión de una cuestión contenciosa o debatida por las partes dentro del proceso, bien sea incidental o de fondo.”<sup>53</sup>

Arturo Iturbe considera que las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son “los actos procesales a través de los cuales da por terminado normalmente los procesos administrativos, estimando o desestimando la pretensión del actor.”<sup>54</sup>

Tomando en cuenta las opiniones arriba citadas, podemos afirmar que la sentencia es el acto procesal a través del cual, el juzgador (en este caso la Sala competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) resuelve el fondo de la controversia que se le ha planteado estimando o desestimando la pretensión del actor y como consecuencia pone fin al proceso.

## **2. Requisitos de la Sentencia.**

Como veremos a continuación, existen dos clases de requisitos en las sentencias: los requisitos externos o formales y los requisitos internos o de fondo.

---

<sup>52</sup> OVALLE Favela, José. Derecho Procesal Civil (Octava edición). Editorial Oxford. México. 1999. Pág. 187.

<sup>53</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 522.

<sup>54</sup> ITURBE Rivas. Op. Cit. Pág. 172.

## **2.1. De Forma.**

Estos requisitos son las exigencias establecidas por las leyes sobre la forma que debe revestir la sentencia. Tienen como objeto la congruencia que debe llevar el documento.

Principalmente estos requisitos son 3:

- 1) Una narración sucinta de los hechos ocurridos durante la sustanciación del juicio, incluyendo los actos procesales más trascendentales, como la presentación de la demanda, la contestación, el desahogo de las pruebas, el cierre de la instrucción, etc. A esta narración se le llama “Resultandos”.
- 2) Los razonamientos lógico jurídicos y los fundamentos legales en que se sustenta la decisión del Tribunal. Estos razonamientos reciben el nombre de “Considerandos”.
- 3) La decisión final del juez respecto de la controversia planteada, apoyada en los considerandos. A esto se le conoce como “Puntos Resolutivos”.

Dichos requisitos no se encuentran señalados expresamente en la LFPCA, sin embargo, el artículo 50 del citado ordenamiento, establece que “Las sentencias del Tribunal se fundaran en Derecho (...)” atendiendo a esto, debemos acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia contencioso administrativa (Artículo 1º de la LFPCA), que en su artículo 222, dispone lo siguiente:

*“Artículo 222. Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las*

*questiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminaran resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.”*

En la sentencia se deberá indicar el tribunal que pronuncia la sentencia, el lugar, la fecha y los datos que sirvan para identificar el asunto, como el número de juicio y el nombre de las partes. Asimismo la sentencia debe plantearse por escrito y estar redactada en español, debiéndose escribir con letra las fechas y las cantidades. Finalmente la sentencia debe ir firmada por los magistrados que la dictan y por el secretario que la autoriza.

## **2.2. De Fondo.**

Por lo que respecta a los requisitos de fondo de una sentencia, estos son los elementos sustanciales que se refieren no a la forma sino al acto mismo de la sentencia, dichos requisitos son los siguientes: congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

La Congruencia.

Es el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones y negaciones o excepciones que, en su caso, plantearon las partes en el juicio. Este requisito prohíbe al juzgador resolver más allá o fuera de lo pedido por las partes.

La congruencia a su vez se ha desglosado en externa e interna, donde la primera consiste en que exista adecuación entre lo resuelto y lo

solicitado y la segunda se refiere a la coherencia de las afirmaciones y resoluciones contenidas en la sentencia.

En palabras de Raúl Rodríguez Lobato, “Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben satisfacer el principio de congruencia, es decir que deben tener un desenvolvimiento lógico y debe haber conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes.”<sup>55</sup>

La Motivación.

El deber de motivar la sentencia consiste en la exigencia, que tiene el juzgador de precisar los hechos en que funde su decisión, con base en las pruebas practicadas en el proceso. Es decir que la resolución emitida por la sala que conoce del asunto debe analizar los hechos manifestados por las partes, correlacionándolos con los medios o elementos de prueba que se presentaron en el juicio.

La Fundamentación.

El juzgador tiene no solo la obligación de citar los fundamentos legales en que basa sus manifestaciones, sino que además debe exponer las razones por las cuales considera que dichos preceptos legales son aplicables a la situación que se le plantea para su resolución.

La Exhaustividad.

Es el requisito que se cumple cuando el juzgador analiza todas y cada una de las exigencias planteadas por las partes. Este requisito compromete al juzgador a resolver sobre todo lo pedido por las partes.

---

<sup>55</sup> RODRÍGUEZ, Lobato. Op. Cit. Pág. 282.

### **3. Clasificación de las Sentencias.**

La doctrina considera que las sentencias pueden clasificarse atendiendo a los siguientes criterios, por su resultado, por su función en el proceso, por su impugnabilidad y por su finalidad.

Por su Resultado.

Desde este punto de vista, la sentencia puede ser estimatoria, que es cuando el juzgador considera fundada la pretensión del actor o desestimatoria, cuando el juzgador no encuentra fundada la pretensión del actor.

Por su Función en el Proceso.

Se clasifican en interlocutorias y definitivas; las interlocutorias, son aquellas sentencias que resuelven sobre alguna cuestión accesoria a la controversia principal, normalmente resuelven los incidentes planteados en el desarrollo del proceso, se les denomina interlocutorias porque sus efectos jurídicos en relación con las partes son provisionales, en el sentido de que sus consecuencias pueden ser modificadas por la sentencia definitiva; y las definitivas son las que resuelven sobre la controversia o cuestión de fondo que se debate en el curso del proceso, suscitada por las pretensiones fundamentales de la acción y de la defensa y como consecuencia dan por terminado el proceso.

Por su Impugnabilidad.

La impugnabilidad de las sentencias se refiere a la posibilidad que tienen las partes de que una vez dictada la sentencia, esta pueda ser controvertida. Por tanto de acuerdo a este criterio la sentencia puede ser sentencia definitiva o sentencia firme.

- 1) La sentencia definitiva: es la que una vez emitida por el juzgador puede ser impugnada mediante un recurso o un proceso distinto. La sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es una sentencia definitiva porque puede ser atacada mediante el juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.
  
- 2) La sentencia firme: es la que no admite impugnación por ningún medio, es decir es la sentencia que tiene el carácter de cosa juzgada. Es decir que contra dicha sentencia no procede juicio recurso alguno.

Por su Finalidad.

Las sentencias se clasifican de acuerdo a su finalidad en sentencias declarativas, sentencias constitutivas y sentencias de condena. Esta clasificación es muy importante pues en ella se consideran los orígenes de la controversia planteada para definir el carácter de la sentencia, es decir que el tipo de sentencia que será emitida varía en función de la pretensión del actor. Cabe señalar que la pretensión del actor únicamente determina el tipo de sentencia que será emitida, pero no precisa el contenido de la sentencia y mucho menos el sentido de la misma.

- 1) Sentencias declarativas, son aquellas sentencias que tienen por objeto la declaración de la existencia de un derecho. Este tipo de sentencias se limita exclusivamente a realizar un pronunciamiento sobre la existencia o inexistencia de un derecho previo.

- 2) Sentencias constitutivas, son aquellas sentencias que tienen como fin la creación, modificación, o extinción de un estado jurídico. Es decir que el juzgador no solo se limita a declarar la existencia de un derecho previo, sino que además de ello, hace un pronunciamiento que crea una nueva relación jurídica o modifica o extingue la previa.
  
- 3) Sentencias de condena, son aquellas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes. En dichas sentencias el juzgador considera que para la declaración o constitución de un derecho es necesario que una de las partes involucradas en el juicio realice actos específicos señalados por el propio juzgador en la sentencia. Estas sentencias imponen una responsabilidad a la parte que pierde el juicio. Mediante estas sentencias se impone al condenado una obligación que puede consistir en un dar, hacer o no hacer.

#### **4. Efectos de las sentencias que emite el TFJFA.**

Las sentencias tienen como finalidad resolver el proceso, por ello es importante precisar las consecuencias que tienen de acuerdo al sentido en que son emitidas, lo cual dependerá de la pretensión que tenga el actor y los medios en que la sustenta, así como de la oposición del o los demandados. Es muy importante revisar los efectos de la sentencia ya que en muchas ocasiones un agravio mal planteado puede traer como consecuencia la nulidad para determinados efectos y el mismo argumento planteado de manera diferente podrá derivar en una nulidad lisa y llana.

Antes era el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación el que establecía los efectos de la sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el artículo 52 de la ley en comento, precepto que en su parte conducente dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:*

*I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.*

*II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.*

*III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.*

*IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.*

*En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.*

*Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.*

*V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:*

*a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.*

- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.*
- c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.”*

Como se observa, las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no son únicamente declarativas, pues no se limitan a declarar la validez o nulidad del acto impugnado, sino que en ciertos casos obligan a la autoridad administrativa a realizar determinados actos en beneficio del particular como la reposición del procedimiento o el pago de lo debido.

#### **4.1. Sentencia que reconoce la validez de la resolución impugnada.**

Este caso es aquel en que la pretensión del actor no se encuentra suficientemente fundamentada, y por tanto el Tribunal considera que la resolución impugnada es legal. Es decir que el Tribunal no considera valido ninguno de los conceptos de impugnación que planteó el actor en la demanda de nulidad, y por tanto tiene que declarar que la resolución impugnada es valida ya que el demandante no pudo desvirtuarla en el proceso. La consecuencia que conlleva el que se reconozca la validez de la resolución impugnada es el actor deberá someterse a lo establecido por la autoridad en la mencionada resolución, teniendo como única alternativa la interposición del juicio de amparo directo en contra de la sentencia que reconoció la validez de la resolución impugnada.

#### **4.2. Sentencia que declara la nulidad de la resolución impugnada.**

Aquí el Tribunal determina que la resolución impugnada es ilegal por alguna de las causales establecidas en la ley y como consecuencia de ello declara la nulidad de la resolución, es decir, reconoce como válidas las pretensiones del actor, quien en la demanda de nulidad deberá expresar los argumentos por los que considera que la resolución impugnada es ilegal. Esta clase de nulidad significa que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se limita a resolver que la resolución impugnada no produce efecto legal alguno, y tampoco impone a la autoridad demandada una obligación específica. Es decir que se trata de una sentencia meramente declarativa porque solo expresa la nulidad de una resolución derivada de la ilegalidad de la propia resolución. La consecuencia que tiene la declaración de la nulidad de la resolución impugnada es que cesan los efectos de ésta y con ello se la autoridad que emitió el acto debe abstenerse de intentar la ejecución o aplicación del mismo.

Este tipo de nulidad tiene prioridad a la hora de analizar los conceptos de impugnación de la demanda, pues como lo señala el artículo 50 de la LFPCA, al analizar los conceptos de impugnación, primero se atenderán aquellos que versen sobre la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, esto con el fin de otorgarle mayor seguridad jurídica a los particulares, pues con ello se pretende evitar la repetición de la resolución impugnada por parte de la autoridad administrativa, en el caso de que los vicios de la resolución sean de fondo y no de forma.

#### **4.3. Sentencia que declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.**

La sentencia que declara la nulidad para efectos es de condena, puesto que obliga a la autoridad demandada a dictar una nueva resolución administrativa o reponer el procedimiento, el primer caso se presenta cuando es la propia resolución administrativa la que adolece de uno o varios vicios de forma y el segundo se presenta cuando la ilegalidad reconocida por la sentencia fue cometida durante el desarrollo del procedimiento que culminó con la resolución impugnada, en este último supuesto si bien es cierto que se declara la nulidad de la resolución impugnada, esto se hace con el objeto de que se reponga el procedimiento hasta el momento en que se cometió la violación para repararla y así emitir una nueva resolución apegada a la legalidad.

Podemos dividir los efectos de este tipo de sentencia en dos: Los efectos determinados por el Tribunal, mediante los cuales se especifica la forma y términos en los que la autoridad debe cumplir con la sentencia. Y los efectos en los que el cumplimiento de la sentencia depende de las facultades discrecionales de la autoridad, situación en que la autoridad tiene libertad para determinar la forma en que dará cumplimiento a la sentencia.

En mi opinión este tipo de sentencias se aleja del principio de impartición de justicia pronta y expedita. Toda vez que cuando se presenta el caso en que el tribunal emite una sentencia de este tipo, condenando a la autoridad a subsanar los vicios de la resolución impugnada o los vicios en el procedimiento que originó la resolución impugnada, no se beneficia al demandante quien al haber obtenido una resolución favorable, lo único que obtiene en realidad es una nueva

resolución perfeccionada para que aquél no pueda contradecirla en juicio nuevamente, o si se da el caso de que existan nuevos vicios en la nueva resolución emitida por la autoridad o en la reposición del procedimiento, el particular tiene que acudir nuevamente a juicio a inconformarse contra esos nuevos vicios. Esto genera que la búsqueda de la justicia se convierta en un ciclo sin fin que se repetirá una y otra vez hasta que el particular desista en su intento de obtener una resolución 100% favorable a sus intereses. Desgraciadamente en la actualidad la mayoría de los juicios contenciosos administrativos se resuelven de esta forma, la cual no pone fin a la controversia en si misma, sino que la extiende mucho más.

#### **4.4. Sentencia que declara la existencia de un derecho subjetivo y condena al cumplimiento de una obligación.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede emitir sentencias a través de las cuales crea un derecho nuevo de los particulares frente a la autoridad administrativa y o por tanto condena a ésta al cumplimiento de una obligación determinada. Un ejemplo de esto es cuando se determina que un particular es acreedor a una devolución de impuestos y por tanto la autoridad debe realizar el pago, en ese momento se otorga al particular el derecho de exigir esa devolución a la autoridad mediante la sentencia.

Las características que resaltan de este tipo de sentencia son:

- a) Además de determinar el derecho produce el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.
- b) En este tipo de sentencia se determina como debe satisfacerse la pretensión del actor.
- c) Esta sentencia comprueba un derecho que debe ser satisfecho.

- d) Puede dar lugar a una ejecución forzosa.
- e) Es un juicio lógico más que un acto de voluntad.

Este tipo de sentencias son normales en la practica, pero desgraciadamente los medios con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para lograr la ejecución de las mismas no son los suficientes. A pesar de poder sancionar al funcionario responsable del cumplimiento de dicha sentencia, todavía en la actualidad no se consigue que las autoridades den cumplimiento en los términos establecidos por la ley tratándose de sentencias de condena. Cuando se trata de sentencias donde se señala una obligación de la autoridad administrativa, ésta tiene un plazo de cuatro meses para cumplirla a partir de que la sentencia queda firme, sin importar que haya transcurrido el término para concluir la visita domiciliaria o que se hayan extinguido las facultades de la autoridad para determinar los créditos fiscales.

Tomando en cuenta que el tribunal no cuenta con un sistema eficaz para lograr el cumplimiento de sus sentencias, es difícil observar que la autoridad administrativa haga efectiva la sentencia respecto de las obligaciones que ésta le produce.

Yo creo que es necesaria la revisión de las facultades con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer efectiva la ejecución de sus sentencias, en especial de las sentencias de este tipo, a través de las cuales genera un nuevo derecho de los particulares frente a la autoridad administrativa; sobretodo para evitar los caprichos de los funcionarios al no querer acatar las obligaciones que les impone el haber perdido un asunto que probablemente para

ellos no sea trascendente, pero que seguramente si lo es para el particular que ha demandado justicia ante el propio tribunal.

#### **4.5. La aclaración de la Sentencia.**

Cuando en un juicio se emite la sentencia definitiva, a veces el contenido de ésta no es muy claro, ya que puede haber contradicciones entre lo que resuelve la sala y los considerandos en que la se analizan y resuelven las causales de ilegalidad expuestas por el demandante y la contestación dada por la autoridad. Las reglas para la tramitación de la aclaración de la sentencia están contenidas en el artículo 54 de la LFPCA. Dicha tramitación es la siguiente, en los casos en que se quiera presentar una aclaración de la sentencia, la ley concede a las partes por una sola vez el derecho de promoverla respecto de la parte en que consideran que es oscura, dentro de un plazo no mayor a 10 días posteriores a aquel en que surta sus efectos la notificación de la sentencia. Después de recibida la aclaración de sentencia, la sala que conoce del asunto tienen un plazo de cinco días para resolver sobre lo planteado en el escrito. La aclaración no podrá variar el sentido de la sentencia. Y tampoco podrá ser recurrida de ninguna forma, además de que con su interposición se interrumpe el plazo para impugnar la sentencia. La aclaración de la sentencia no es propiamente un recurso ya que no tiene por objeto modificar los términos de la sentencia, sino únicamente el derecho a pedir una explicación clara del contenido de la sentencia.

#### **4.6. La excitativa de justicia.**

Es una institución peculiar del juicio contencioso administrativo y que se traduce en la queja que puede ser interpuesta ante el órgano de mayor jerarquía a fin de que requiera al magistrado respectivo para que

formule el proyecto de resolución, o en su caso, a los integrantes de una Sala para que pronuncien sentencia, cuando no lo han hecho dentro de los plazos establecidos por los ordenamientos respectivos.

La sala tiene que pronunciar la sentencia dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierra la instrucción, para ello el magistrado instructor tiene la obligación de formular el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al citado cierre de la instrucción, en consecuencia, si dicho plazo llega a su término y no existe todavía el proyecto de sentencia, cualquiera de las partes tiene la posibilidad de promover la excitativa de justicia. Asimismo es válido interponer dicha instancia, si habiéndose formulado el proyecto de resolución por el magistrado instructor, cualquiera de los otros dos magistrados de la sala o los dos, no han emitido su voto en relación al proyecto mencionado.

El trámite de la excitativa de justicia está regulado por el artículo 56 de la LFPCA, básicamente una vez que se recibe la excitativa de justicia el Presidente del Tribunal, debe solicitar un informe al magistrado responsable, quien debe rendirlo en un plazo de cinco días, el Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, le concederá al magistrado un plazo de quince días para formular su proyecto. La excitativa de justicia, es una buena herramienta para las partes, porque su objetivo es agilizar la impartición de justicia, es decir da prioridad al principio de prontitud que debe prevalecer entre los órganos jurisdiccionales. Aunque cabe señalar que a pesar de que en las salas del Tribunal las cargas de trabajo se encuentran repartidas más o menos de forma equitativa, hay asuntos que por sus características son muy difíciles de concluir con una sentencia en tiempo, asimismo también hay otros que no son tan

difíciles, pero son de un volumen considerable como aquellos en los que se controvierten varios créditos fiscales.

## **V. La Responsabilidad de la Autoridad Fiscal en el Cumplimiento de la Sentencia del TFJFA.**

1. El cumplimiento de la sentencia del TFJFA.
  - 1.1. Obligaciones de la autoridad fiscal responsable en el cumplimiento de la sentencia del TFJFA.
  - 1.2. Las facultades del TFJFA ante el incumplimiento de la sentencia.
2. Propuestas para reformar el procedimiento del cumplimiento de la sentencia del TFJFA.
  - 2.1. Propuesta de reforma al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
  - 2.2. Propuesta de reforma al artículo 58 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
    - 2.2.1. La supresión de la multa al superior jerárquico de la autoridad fiscal responsable.
    - 2.2.2. El TFJFA principal afectado por el incumplimiento de la sentencia.
    - 2.2.3. La determinación de la responsabilidad de la autoridad por el TFJFA.
    - 2.2.4. La sanción inmediata de la Contraloría Interna sobre la autoridad responsable y el superior jerárquico, pues la responsabilidad ya está determinada.

## **V. La Responsabilidad de la Autoridad Fiscal en el Cumplimiento de la Sentencia del TFJFA.**

El cumplimiento de las sentencias, es parte esencial de todo juicio, ya que un cumplimiento estricto garantiza seguridad jurídica a las partes, sobretodo a la que obtuvo una resolución favorable, en el sentido de que la sentencia surtirá todos sus efectos tanto positivos como negativos, lo cual trae como consecuencia el crecimiento de la confianza en las instituciones del Estado.

Para lograr un cumplimiento efectivo, es necesario que la ley otorgue facultades suficientes a los tribunales para que estos puedan obligar a las partes a cumplir con la sentencia exactamente en los mismos términos en que fue emitida.

La ejecución de la sentencia nos dice el diccionario es “el acto de llevar a efecto lo dispuesto por un juez o tribunal en el fallo que resuelve una cuestión de litigio.”<sup>56</sup>

A continuación revisaremos el procedimiento mediante el cual se cumple una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **1. El cumplimiento de la sentencia del TFJFA.**

Únicamente las sentencias que consideran fundada la pretensión del actor, aunque esto sea solo parcialmente, son las que deben ser cumplimentadas. Es decir que solo las sentencias en las que la autoridad fiscal ha perdido son las que serán ejecutadas, pues debido

---

<sup>56</sup> Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III (Vigésima edición ampliada). Editorial Heliasta. Argentina. 1986. Pág. 386.

a que el juicio contencioso es, como ya se dijo anteriormente de simple anulación, en el caso de que la sentencia sea desestimatoria, la resolución impugnada quedara subsistente y no habrá necesidad de que el tribunal vigile el cumplimiento de la misma. Por tanto dicho cumplimiento o ejecución de la sentencia se refiere únicamente a aquellas sentencias en que la autoridad fiscal tiene que realizar determinada conducta para que la sentencia sea acatada al cien por ciento. En los casos en que el actor solicita determinada conducta de la autoridad, es decir cuando se busca una condena para la autoridad fiscal, la sentencia estimatoria de la pretensión del actor es insuficiente para restablecer el derecho y por tanto para satisfacer el fin buscado, pues no obstante que reconoce la validez y legitimidad de la pretensión, el fin que se pretende es la realización de determinada conducta por la autoridad fiscal para que sea satisfecho el derecho que el actor considera le ha sido violentado por las actuaciones de la demandada.

Las autoridades fiscales no pueden eludir el cumplimiento de los fallos del tribunal por ningún motivo, pues los fallos en comento tienen autoridad de cosa juzgada que no admite recurso ni prueba en contrario. Si la autoridad no acata la sentencia del tribunal e insiste en ejecutar el acto impugnado, es clara su intención de no cumplirla, por tanto procede el juicio de amparo, sin embargo, si la autoridad emite una nueva resolución que no se encuentra basada en los términos que fijó el tribunal, se entiende que esta resolución es nueva y por tanto debe ser atacada mediante la interposición de un nuevo juicio de nulidad.

El capítulo IX, del título II, de la LFPCA es el encargado de la regulación del cumplimiento de la sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son dos artículos, el 57 que regula las obligaciones de la autoridad fiscal para cumplimentar la sentencia y el 58 regula las facultades que tiene el tribunal para obligar al cumplimiento de dicha sentencia, facultades que como veremos más adelante se resumen en una medida de apremio: la multa.

### **1.1. Obligaciones de la autoridad fiscal responsable en el cumplimiento de la sentencia del TFJFA.**

Como ya mencionamos, las obligaciones que tiene la autoridad fiscal se encuentran establecidas en el artículo 57 de la LFPCA, y para ello, el citado numeral considera dos posibles situaciones y dependiendo de la que se presente serán las obligaciones que tenga la autoridad para cumplir con la sentencia.

La primera de estas hipótesis se configura cuando la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en una de las siguientes causales:

- a) Cuando se trata de nulidad por incompetencia de la autoridad, la autoridad competente puede iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución con la condición de que no hayan caducado sus facultades. Con esto se pretenden dos cosas, primero que el Estado pueda ejercer su rectoría sobre los gobernados al otorgarle una nueva oportunidad para iniciar procedimiento o emitir una nueva resolución y la otra cosa es que se busca dar a los particulares la seguridad de que esta vez si será una autoridad competente legalmente la que realice las actuaciones.
- b) Si la nulidad tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada o en un vicio dentro del procedimiento, se puede

emitir una resolución nueva subsanando el vicio detectado y en el caso del procedimiento éste debe ser repuesto desde el punto en que se subsanó el vicio encontrado.

Para estos dos casos, vicios en la resolución o en el procedimiento, la autoridad cuenta con un plazo de cuatro meses para cumplimentar la sentencia. Cabe señalar que cuando las autoridades tienen facultades discrecionales respecto a reponer el procedimiento o dictar una nueva resolución, pueden dejar de hacerlo siempre y cuando con esto no se afecte a los intereses del particular que ganó en el juicio de nulidad.

- c) Cuando la resolución impugnada tenga vicios no en su forma sino en el fondo, la autoridad debe abstenerse de emitir una nueva resolución que verse sobre los mismos hechos, con excepción de que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto, se garantiza al particular a través de esto que, el nuevo acto emitido no deberá afectar los derechos del particular más de lo que han sido afectados con la primera resolución.
- d) Cuando se trate de asuntos donde la nulidad proviene de que la resolución fue dictada con fundamento en las facultades discrecionales que tiene la autoridad pero éstas son utilizadas para fines distintos a aquellos para los que fueron concedidas, es decir tratándose de desvío de poder, la autoridad tampoco puede dictar una nueva resolución a menos que la sentencia le señale la reposición del acto administrativo que ha sido anulado, lo cual deberá realizar dentro del plazo que señala la sentencia.

La segunda hipótesis se refiere a las sentencias de condena las cuales deben precisar la forma y los plazos en que la autoridad debe cumplirlas. Para estos casos, la forma se refiere a los términos en que

la autoridad debe dictar una nueva resolución y los plazos son eminentemente los tiempos que le concede el tribunal a la autoridad para que ésta realice todas las conductas que le fueron encomendadas mediante la sentencia emitida en el juicio de nulidad. En este caso como se desprende, la obligación fundamental de la autoridad es realizar las conductas establecidas por el tribunal tal y como fueron plasmadas en la sentencia de nulidad.

Las autoridades tienen un plazo de cuatro meses máximo para cumplir con la sentencia del tribunal cuando se trata de la reposición de un procedimiento o para dictar una nueva resolución.

En resumen todas las obligaciones que se encuentran a cargo de las autoridades administrativas en la etapa de cumplimiento de sentencia van encaminadas a garantizar el pleno respeto de la legalidad que debe privar en todos los actos de autoridad.

## **1.2. Las facultades del TFJFA ante el incumplimiento de la sentencia.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con algunas facultades diseñadas con el objetivo de hacer que las autoridades cumplan con las sentencias de acuerdo a como éstas fueron emitidas por las salas del tribunal. Sin embargo el incumplimiento de las sentencias es un fenómeno todavía presente en el contencioso administrativo mexicano y de hecho en la mayoría de los derechos procesales en México.

Como dice el artículo 58 de la LFPCA, para garantizar el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este puede de oficio realizar lo siguiente:

Transcurridos los cuatro meses la sala que conoció del asunto puede requerir a la autoridad demandada para que en un plazo de 3 días informe sobre el cumplimiento de la sentencia. Vencido el plazo y con informe o sin él, la sala determinará si existe o no incumplimiento de la sentencia y en caso de que si exista el incumplimiento, se le impondrá a la autoridad demandada una multa entre 300 y 1000 días de salario mínimo apercibiéndole de que en caso de no cumplir la sentencia en un plazo de 3 días se le impondrán nuevas multas. Si a pesar de la multa impuesta la autoridad se niega a cumplir con la sentencia, la sala informará de ello al superior jerárquico de la autoridad demandada para que la obligue a cumplir con la sentencia. Si con esto no se logra que la sentencia se cumpla, el tribunal puede imponerle al superior jerárquico una multa como se le impuso a la autoridad responsable del cumplimiento. También el tribunal puede comisionar al funcionario jurisdiccional que considere adecuado en atención a sus funciones para que sea éste quien cumpla con la sentencia. Sin embargo transcurridos los plazos concedidos tanto a la autoridad como al superior jerárquico y atendiendo al espíritu de la ley, es decir, en caso de que no se cumpla la sentencia, la sala pondrá en conocimiento de la contraloría interna de la dependencia a que corresponden tanto la autoridad demandada como el superior jerárquico para que sea la propia contraloría quien determine la responsabilidad del funcionario que debía encargarse del cumplimiento de la sentencia.

Transcurrido el plazo de cuatro meses sin que la autoridad haya cumplido con la resolución del tribunal o cuando al pretender dar cumplimiento a dicha sentencia incurra en defecto o exceso o cuando repita la resolución anulada por el tribunal, el particular si lo considera

necesario, puede promover por si mismo el recurso de queja ante la sala que conoce del asunto.

La queja es la instancia o recurso con que cuentan los particulares para inconformarse en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas relativas al cumplimiento de la sentencia.

La queja solo puede interponerse una vez, con excepción aquellos casos en que la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia del tribunal, dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acto, el acto o la manifestación que provoca el incumplimiento. El magistrado instructor solicitará un informe respecto del cumplimiento de la sentencia a la autoridad, quien deberá rendirlo en un plazo de 5 días donde deberá justificar el cumplimiento de la sentencia y transcurrido dicho plazo con informe o sin él, hará del conocimiento de la sala, sección o del pleno de dicha situación para que se resuelva. Si se determina que hubo repetición se anulará la resolución y el tribunal al resolver la queja impondrá una multa a la autoridad y le comunicará la situación al superior jerárquico de la autoridad, si se demuestra que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se anulará la resolución de la autoridad y el tribunal en su caso, concederá 20 días a la autoridad para que cumplimente el fallo, señalándole los términos en que debe hacerlo. Si por el contrario se determina que la autoridad emitió su resolución después de que ha concluido el plazo legal, el tribunal también anulará la misma y le comunicará esta situación al superior jerárquico de ésta.

“Aunque esta disposición constituye un avance, el legislador aun es tímido, pues ante el incumplimiento total de la sentencia debería

facultar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de una vez por todas, para separar de su cargo al funcionario responsable y consignarlo al juez en materia penal que corresponda.”<sup>57</sup>

## **2. Propuestas para reformar el procedimiento del cumplimiento de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

La ley, como toda obra humana es susceptible de errores, pero también es perfectible, lo cual nos hace siempre ir en busca de un mejoramiento de las instituciones que rigen nuestro derecho, en este caso nuestro derecho procesal administrativo. Sin duda en la ejecución de la sentencia en materia contencioso administrativa ha habido muchos avances, pero consideramos que todavía falta mucho para que nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea un tribunal de plena jurisdicción, los avances logrados con la relativamente nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo son buenos, pero insuficientes para combatir una realidad que aun acecha en el ordenamiento jurídico mexicano, el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Considero que para mejorar la etapa de ejecución de la sentencia del tribunal, es necesario realizar algunas modificaciones a la ley, las cuales deben ir encaminadas a garantizar a los ciudadanos un cumplimiento estricto de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Dichas reformas son mínimas, pero creo que son ajustes suficientes para propiciar el ya tan señalado cumplimiento de la sentencia, tal y cual fue emitida por el tribunal. La primera de las reformas es una adición al artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la

---

<sup>57</sup> ITURBE Rivas. Op. Cit. Pág. 201.

segunda es una modificación a la fracción I del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuales serán comentadas y justificadas en los siguientes puntos.

**2.1. Propuesta de reforma al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 8º las obligaciones que tienen todos aquellos ciudadanos que tienen la calidad de participar en la función pública. Si bien es cierto que dentro de las obligaciones que tienen los funcionarios públicos está contemplado el que deben abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. Esto de ninguna forma contempla el respeto total a las sentencias que emite el tribunal, pues expresamente se refiere a incumplimientos de disposiciones relativas al servicio público. Por ello es muy importante que la ley señale de forma expresa como una obligación de los servidores públicos el cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tal y como fueron emitidas y en la medida de la competencia de cada funcionario. Lo cual sin ningún problema puede plasmarse en una nueva fracción al final del propio artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por tanto la adición podemos hacerla mediante la inclusión de la fracción XXV al artículo 8º de la LFRASP, quedando como sigue:

Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

XXV.- Cumplir las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos en que fueron emitidas, cuando por la naturaleza de sus funciones quede a su cargo dicho cumplimiento.

El objetivo de esta adición es dar fundamento a la posible sanción que puede recaer sobre un servidor público que de acuerdo a las facultades legales con que cuenta, no cumpla o no respete la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos en que ha sido fijada al momento de su emisión. Pues al considerar como una de las obligaciones de los servidores públicos el acatamiento de las sentencias del tribunal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12 de la propia LFRASP, el servidor público que incurra en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones descritas en el artículo 8 serán sancionados por la contraloría interna de la dependencia correspondiente, de acuerdo a las reglas que rigen el capítulo II de la LFRASP. Las mencionadas sanciones de menor a mayor grado dependiendo la gravedad de la falta cometida son:

- 1) Amonestación privada o pública.
- 2) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un plazo no menor de tres días ni mayor de un año.
- 3) Destitución del puesto.
- 4) Sanción económica.
- 5) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

## **2.2. Propuesta de reforma al artículo 58 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

Como ya mencionamos anteriormente la fracción I del artículo 58 de la LFPCA concede ciertas facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que éste de oficio pueda asegurar el cumplimiento de la sentencia, nosotros consideramos a pesar de que la ley todavía es joven en cuanto a su vigencia, que es posible realizar en ella algunas modificaciones para mejorar la etapa de ejecución de la sentencia. Estos ajustes si fuera el caso de que se plasmaran en la ley, beneficiarían a todos los sujetos implicados en el juicio contencioso administrativo, nos atrevemos a decir que incluso benefician a la autoridad administrativa y al juzgador, pues como ya será expuesto en su oportunidad, al tribunal le favorece que la ejecución de la sentencia sea pronta y no existan quejas las cuales le generan mayor carga de trabajo, y a la autoridad le es mucho más conveniente ejecutar la sentencia que ser sancionada por la contraloría y realizar tramites innecesarios que además de retrasar la impartición de la justicia van a traer como consecuencia a la propia autoridad una carga de trabajo extra innecesario.

### **2.2.1. El TFJFA principal afectado por el incumplimiento de la sentencia.**

En realidad cuando una sentencia no es cumplimentada, a pesar de que el particular que ganó en el juicio contencioso administrativo no ha hecho efectivo su derecho frente a la autoridad administrativa, éste no es el principal afectado por el incumplimiento. El afectado en mayor medida resulta ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues es la institución a la que la autoridad demuestra su menosprecio. Pensemos en como es posible que alguien se someta a

la jurisdicción de un arbitro para dirimir una controversia de la cual es parte y que al final cuando resulta perdedor, después de haber reconocido durante todo el proceso al arbitro como la autoridad que dirige el enfrentamiento, desconoce a esa autoridad y no acepta el resultado, o si lo acepta no demuestra su conformidad con él. En este caso estamos hablando de un mal perdedor, de alguien que no sabe aceptar cuando ha caído en combate legítima y legalmente, eso no puede, no debe presentarse en el derecho mexicano. El no cumplir una sentencia del tribunal implica un desconocimiento y desprecio de tan honorable institución, situación todavía en este siglo XXI es común y todavía es menos aceptable que dicha desobediencia provenga de una institución gubernamental, la que sea. ¿Pues en que posición queda el gobierno mexicano cuando ni parte de su propia estructura puede respetar el Estado de Derecho?

El papel que debe jugar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe ser el de un mero tribunal de simple anulación como lo ha sido hasta ahora, la idea debe ir encaminada a formar un tribunal de plena jurisdicción suficientemente fuerte para obligar a las autoridades a cumplir sus fallos sin necesidad de que se acuda a otra instancia o incluso a la intervención de otro poder como es el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito. Un tribunal de plena jurisdicción sin duda sabe hacerse respetar por todos y sin duda la confianza que tiene la sociedad en general es mucho mayor cuando se trata de acudir a un órgano que si tiene la capacidad de ejecutar sus fallos en los términos que han sido emitidos. La seguridad jurídica que se genera para las partes es absoluta, pues no hay duda de que la resolución favorable o no, será respetada por todos los involucrados.

### **2.2.2. La supresión de la multa al superior jerárquico de la autoridad fiscal responsable.**

Primero que nada la fracción I del artículo 58 de la LFPCA establece en su inciso “b)” que en caso de persistir la renuencia de la autoridad a cumplir con la sentencia después de haberle concedido 3 días para cumplirla posteriores al plazo otorgado de cuatro meses otorgado por la ley, el tribunal podrá requerir al superior jerárquico de aquella para que la obligue a cumplir en un término de 3 días, y dice en su segundo párrafo que si terminado el plazo la autoridad sigue sin cumplir, entonces se impondrá una multa al superior jerárquico.

Opinamos que esta medida de sancionar al superior jerárquico no es necesaria, pues si bien es cierto que el superior jerárquico debería obligar a la autoridad a cumplimentar la sentencia, y que a veces es él mismo quien ordena a la autoridad que no la cumpla, no siempre es su culpa el incumplimiento, ya que la autoridad aun habiendo recibido la orden del superior jerárquico puede negarse a cumplir con la sentencia. Por tanto creemos que concediendo el beneficio de la duda al superior jerárquico de que éste como servidor público ha obrado de buena fe, debe suprimirse esta medida que no hace más que dilatar el cumplimiento e involucrar a funcionarios que podrían no tener nada que ver con el desacato de la sentencia.

### **2.2.3. La determinación de la responsabilidad de la autoridad por el TFJFA.**

El inciso “d)” de la fracción I, del artículo 58 de la LFPCA, establece que transcurridos los plazos señalados el tribunal pondrá en conocimiento de la Contraloría interna respectiva, el incumplimiento de la sentencia, a fin de que sea la Contraloría quien determine la responsabilidad del funcionario que tenía a su cargo el cumplimiento de la sentencia misma.

Esta medida implica que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene facultades para sancionar a un funcionario, sino que únicamente después de haber multado a la autoridad responsable del incumplimiento debe poner en conocimiento de la Contraloría interna la situación, para que sea ésta quien determine la sanción correspondiente. Presuponiendo que la Contraloría necesita examinar la situación de forma exhaustiva, lo cual implicaría el retardar la impartición de la justicia, pues tendría que seguir un procedimiento para determinar que efectivamente existe la responsabilidad por incumplimiento y después de ello sancionar al funcionario correspondiente. Consideramos que no existe necesidad de que el tribunal se encargue únicamente de hacer del conocimiento de la Contraloría la situación del incumplimiento, ya que si ponemos atención al trámite de ésta etapa, cuando el tribunal ya ha estudiado el incumplimiento de forma oficiosa, y por ello ha decidido multar a la autoridad administrativa y prevenirle de que cumpla la sentencia en un plazo de tres días; es evidente que el incumplimiento ya está determinado, es decir que realmente, no existe necesidad de que la Contraloría determine la responsabilidad en la que incurre aquel funcionario que no cumplió la sentencia en tiempo o en el fondo. Esa responsabilidad ya ha sido determinada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y lo único que le toca hacer a la Contraloría sería sancionar al funcionario incumplido. Éste es el objetivo medular de la reforma, el que se determine la responsabilidad por parte del tribunal y no por la Contraloría.

**2.2.4. La sanción inmediata de la Contraloría Interna sobre la autoridad responsable, pues la responsabilidad ya está determinada.**

Cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa observa que existe una responsabilidad por el incumplimiento de una sentencia, debe hacer esto del conocimiento de la Contraloría interna de la dependencia a la que está adscrito el funcionario que cuyo

cumplimiento es una obligación. Sin embargo, esto demerita la función del tribunal pues le coloca en una posición donde a pesar de haber observado dicho incumplimiento no puede hacer más que del conocimiento de la Contraloría dicha situación.

Si tomamos en cuenta que en la realidad sería más simple el conseguir la ejecución de la sentencia si el tribunal fuese el órgano encargado de determinar la sanción por los motivos que explicamos en el punto anterior, la función que tendría la Contraloría sería únicamente de recibir el expediente donde ya estuviere determinado el incumplimiento de la autoridad y como consecuencia que funcionario es responsable de esa falta y sancionar de acuerdo a la LFRASP al funcionario por su conducta. Con ello los particulares no tendrían que realizar ninguna gestión ante la Contraloría interna pues es el tribunal quien va a tramitar la ejecución de la sentencia de oficio. Creemos que esto podría traer como consecuencia la desaparición del recurso de queja pues el particular ya no tendría necesidad de interponerlo ya que la vigilancia de la ejecución de las sentencias por parte de las autoridades administrativas o fiscales, queda exclusivamente a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por tanto la propuesta que planteamos se centra básicamente en la derogación de la fracción II del artículo 58 de la LFPCA que se refiere al recurso de Queja y la modificación a la fracción primera para que ésta en su inciso "d" señale que la determinación de la responsabilidad corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que una vez determinada ésta, el tribunal solicite a la Contraloría interna de la dependencia respectiva la sanción administrativa de

acuerdo a la LFRASP correspondiente para el funcionario que ha incumplido la sentencia.

Al incorporar a la LFPCA las modificaciones aquí propuestas el texto del artículo 58 quedaría como sigue:

ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente que se ha determinado la existencia del incumplimiento de la sentencia, a fin de que ésta sancione al funcionario responsable en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El reformar de esta manera la regulación de la vigilancia del cumplimiento de las sentencias, agilizaría la ejecución de las mismas y engrandecería la calidad y el respeto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa , al acercarle cada vez mas a convertirse en un Tribunal de Plena Jurisdicción.

## **C O N C L U S I O N E S**

**PRIMERA.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene su antecedente más remoto en el Consejo de Estado Francés, órgano colegiado que tutelaba los derechos de los gobernados frente a los abusos cometidos por funcionarios de la administración pública en aquel país.

**SEGUNDA.** La introducción del modelo francés de simple anulación en el sistema contencioso administrativo en México, tuvo como consecuencia que existieran controversias acerca de la constitucionalidad de los tribunales administrativos porque se consideró que estos violaban el principio de la división de poderes, por lo cual fue necesario modificar la Carta Magna para dar sustento a la existencia de dichos órganos jurisdiccionales.

**TERCERA.** El surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación fue motivado por la necesidad de crear una institución capaz de garantizar a los gobernados una instancia independiente del poder ejecutivo para resolver las controversias que se susciten por los actos de las autoridades en principio fiscales y posteriormente administrativas.

**CUARTA.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desde el inicio de su vida institucional nació como un tribunal independiente de la administración pública cuyos fallos pueden ser sometidos a la revisión del poder judicial siguiendo el modelo español, pero que se caracteriza por ser un tribunal de simple anulación, a pesar de tener rasgos de ser un tribunal de plena jurisdicción.

**QUINTA.** En el juicio contencioso administrativo de simple anulación el tribunal solamente se limita a declarar la nulidad de una resolución que violenta las normas que la rigen, las sentencias emitidas en este tipo de juicios son meramente declarativas y el tribunal no cuenta con facultades suficientes para la ejecución del fallo. Mientras que en el juicio contencioso administrativo de plena jurisdicción el tribunal puede ejecutar el fallo porque lo que se busca es el restablecimiento de un derecho subjetivo.

**SEXTA.** El juicio contencioso administrativo es el proceso mediante el cual, un órgano jurisdiccional determina la subsistencia o la anulación de un acto emitido por una autoridad administrativa, que en principio un gobernado estima que afecta su esfera de derechos.

**SÉPTIMA.** La demanda presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el documento a través del cual el actor solicita a la autoridad jurisdiccional la satisfacción de sus pretensiones, cuyo objetivo es dejar sin efecto una resolución administrativa señalando los hechos y fundamentos legales por los cuales considera que lesiona sus derechos. Junto con la contestación a la demanda y la sentencia son los documentos más importantes en el juicio contencioso administrativo.

**OCTAVA.** La sentencia es el acto procesal a través del cual la Sala competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resuelve el fondo de la controversia que se le ha planteado estimando o desestimando la pretensión del actor y como consecuencia pone fin al proceso.

**NOVENA.** Las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son sentencias legales y surtirán sus efectos cuando en el fondo cumplen los requisitos de congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

**DÉCIMA.** Solamente las sentencias estimatorias deben ejecutarse, pues son este tipo de sentencias las que implican alguna obligación para la autoridad que participa en el juicio de nulidad en calidad de demandada. Su ejecución debe ser vigilada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la medida en que cuente con facultades suficientes para sancionar una posible desobediencia.

**DÉCIMA PRIMERA.** La ejecución de la sentencia es una etapa complicada del contencioso administrativo en México, pues debido a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de simple anulación y aunque tiene ciertas facultades para asegurar el cumplimiento, éstas no son suficientes para obligar a la autoridad a obedecer la sentencia tal y como fue emitida.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Ante el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso o excesivo de una sentencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede prevenir y multar a la autoridad responsable y dar aviso a la Contraloría de los hechos que se suscitan, pero no puede por si mismo sancionarla porque no cuenta con facultades para ello. Es imperativo que el tribunal pueda ejecutar sus fallos para cumplir con el principio de prontitud en la impartición de justicia.

**DÉCIMA TERCERA.** Permitir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinar la responsabilidad existente de un funcionario público ante el incumplimiento de una sentencia, traería como consecuencia mayor seguridad jurídica para los particulares que se someten a su jurisdicción y el aumento del respeto social para dicha institución.

**DÉCIMA CUARTA.** El objetivo de toda reforma a la ley, debe ser buscar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa modifique su naturaleza y pase de ser un tribunal de simple anulación a un tribunal de plena jurisdicción, al concederle facultades suficientes para que obligue al cumplimiento de sus sentencias tal como han sido emitidas. Lo que traerá como consecuencia que se supriman las necesidades de los particulares, de quejarse ante el propio tribunal por el incumplimiento de las autoridades y de acudir a solicitar el cumplimiento de la sentencia en que resultaron vencedores en una instancia distinta como lo es el juicio de amparo en materia administrativa.

En mi opinión, las modificaciones a la ley propuestas en el desarrollo de este trabajo, son suficientes para lograr que las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sean acatadas tanto por los particulares, como por las autoridades administrativas. Sobre todo por la gran variedad de materias que ahora conforman la competencia material del tribunal, pues en un espectro de competencia tan amplio como el que actualmente tiene que acaparar el tribunal, donde ya no solo se encarga de resolver las cuestiones de materia fiscal, sino que además tiene a su cargo el dirimir las controversias de muchas otras ramas del derecho administrativo; debe

considerarse como objetivo primordial de todos los sujetos involucrados en el ámbito de impartición de justicia administrativa, el garantizar el estricto cumplimiento de las sentencias.

El determinar la responsabilidad de la autoridad administrativa ante el incumplimiento de la sentencia del tribunal, es un candado indirecto que otorga seguridad jurídica a todos los gobernados que buscan justicia a través de los tribunales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. ACERO Rodríguez, José Gustavo. Tercera Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación; Tema V: Facultades del Tribunal Fiscal de la Federación para Vigilar el Cumplimiento de sus Resoluciones (Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación). Editorial Fideicomiso para la Investigación en Materia Fiscal. México. 1994.
2. ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Editorial Porrúa. México. 2001.
3. A los LXV de la Ley de Justicia Fiscal. Edita El Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo. México. 2001.
4. ARELLANO García, Carlos. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa. México. 1980.
5. ARMIENTA Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editorial UAS. México. 2004.
6. ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, (Décima primera edición). Editorial Themis. México. 1996.
7. BRISEÑO Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal: Regímenes Federal y Distrital Mexicanos (Segunda edición). Editorial Porrúa. México. 1990.

8. BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales (Vigésimo cuarta edición). Editorial Porrúa. México. 1992.
9. BURGOA Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo (Trigésimo octava edición). Editorial Porrúa. México. 2001.
10. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales (Séptima edición). Editorial Porrúa. México. 1999.
11. CARRASCO Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional (Cuarta edición). Editorial Oxford. México. 2000.
12. CARRASCO Iriarte, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal (Décimo tercera edición). Editorial Themis. México. 2003.
13. CASTREJÓN García, Gabino E. Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal. Editorial Cárdenas Editor Distribuidor. México. 2002.
14. CASTRO, Juventino. V. Garantías y Amparo (Décima edición). Editorial Porrúa. México. 1998.
15. CASTRO, Juventino V. La Jurisdicción Mexicana. Editorial Porrúa. México. 2003.
16. CÁZARES Hernández, Laura y otros. Técnicas Actuales de Investigación Documental. Editorial Trillas. México. 1980.

17. COLEGIO Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A. C. Justicia Administrativa. Editorial Trillas. México. 1987.
18. DELGADILLO Gutiérrez, Luís H. y Lucero Espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso (Segunda edición). Editorial Porrúa. México. 2001.
19. DIEP Diep, Daniel. Defensa Fiscal: Tratado Practico. Editorial Pac, S. A. de C. V. México. 1999.
20. ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y Otros Estudios. Editorial Porrúa. México. 2002.
21. ESTRADA Lara, Juan M. La Defensa Fiscal: Conceptos, Teorías y Procedimientos. Editorial PAC S. A. de C. V. México. 2002.
22. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo (Cuadragésimo cuarta edición). Editorial Porrúa. México. 2005.
23. FIX Zamudio, Héctor y Ovalle Favela José. Derecho Procesal. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1991.
24. GALINDO Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo II (Tercera edición). Editorial Porrúa. México. 2003.
25. GALLEGOS Reyes, Humberto. Nulidad y Amparo en Materia Fiscal. Editorial ISEF. México. 2003.

26. GARCÍA de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás R. Curso de Derecho Administrativo II (Séptima edición). Editorial Civitas Ediciones. Madrid, España. 2000.
27. GÓMEZ Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Dirección General de Publicaciones UNAM. México. 1974.
28. GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano (Segunda edición). Editorial Porrúa. México. 1997.
29. GUTIERREZ y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1993.
30. ITURBE Rivas, Arturo. Elementos de Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México. 2004.
31. KAYE, Dionisio J. y Kaye Trueba Christian. Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo. Editorial Themis. México. 2002.
32. La Garantía de Audiencia en Materia Fiscal (Serie: Debates del pleno). Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 1997.
33. LÓPEZ Ríos, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano. Edita La Universidad de Guanajuato. México. 1995.

34. LUCERO Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal (Séptima edición). Editorial Porrúa. México. 2002.
35. MARGAÍN Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad (Décima edición). Editorial Porrúa. México. 2001.
36. MARTÍNEZ López, Luís. Derecho Fiscal Mexicano, (Cuarta edición). Editorial Ediciones Contables y Administrativas S. A. México. 1973.
37. MARTÍNEZ Morales, Rafael. Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Harla. México. 1991.
38. NAVA Negrete, Alfonso y Sánchez Gómez, Narciso. Justicia Administrativa. Editorial Fundap. México. 2002.
39. OVALLE Favela, José. Derecho Procesal Civil (Octava edición). Editorial Oxford. México. 1999.
40. OVALLE Favela, José. Garantías Constitucionales del Proceso (Segunda edición). Editorial Oxford. México. 2002.
41. OVALLE Favela, José. Teoría General del Proceso (Quinta edición). Editorial Oxford. México. 2001.

42. PORRAS López, Armando. Derecho Procesal Fiscal: Doctrinas, Legislación, Jurisprudencia (Tercera edición). Editorial Textos Universitarios. México. 1977.
43. Reformas al Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo. México. 1996.
44. RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. Derecho Fiscal (Segunda edición). Editorial Oxford. México. 1998.
45. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo (Tercera edición). Editorial Porrúa. México. 2005.
46. SÁNCHEZ León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano (Décimo tercera edición). Editorial Cárdenas. México. 2003.
47. SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa (Tercera edición). Editorial Porrúa. México. 2001.
48. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso (Vigésimo primera edición). Editorial Porrúa. México. 2000.
49. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Las Garantías de Seguridad Jurídica, Tomo II (Colección Garantías Individuales). Edita La Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN. México. 2003.

50. TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999 (Vigésimo segunda edición). Porrúa. México. 1999.
51. TREVIÑO Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo (Segunda edición). Editorial Porrúa. México. 1998.
52. VARELA, Raúl Vicente. Cuestiones de Derecho Aduanero: Sanción, Responsabilidad, Jurisdicción Represiva, Procedimiento Administrativo y Judicial. Editorial Pannedille. Argentina. 1971.
53. VÁZQUEZ Alfaro, José Luís. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1991.

### **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

1. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III (Vigésima edición ampliada). Editorial Heliasta. Argentina. 1986.
2. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2001.
3. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IX. Editorial Bibliográfica Argentina. Argentina. 1986.