



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**“LA INSTANCIA DE QUEJA ANTE EL
TFJFA Y LA MULTA POR REPETICION
DE LA RESOLUCION ANULADA Y POR
OMISIÓN TOTAL EN EL
CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA”.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
NATHUR FUENTES GÓMEZ



ASESOR: MTRA. MARGARITA PALOMINO
GUERRERO

MEXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A **Dios** por darme la vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, la **Máxima Casa de Estudios**, por abrirme sus puertas y darme la oportunidad de realizar mis estudios.

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

Especialmente a mi asesora de tesis la **Maestra Margarita Palomino Guerrero** quien con amabilidad y dedicación me orientó en todo momento para poder realizar este trabajo.

Con mucho cariño a la memoria de mi abuelito **José** y mi abuelita **Chabelita**.

En especial a mi abuelita **Estela** por todo su apoyo, cariño y atención durante todo este tiempo.

A mi **madre** por todo el esfuerzo que día con día realizado para poder llegar a este momento, así como por su entrañable amor, atención y apoyo que me ha brindado siempre.

A mis tías **Maria Isabel**, **Margarita** y en especial a mi tía **Telly**.

A mis tíos **José**, **Jorge**, **Jesús** y **Jaime**, por sus consejos y apoyo en todo momento.

A mis hermanos **Llublyn**, **Carlos** y **Fernando** por estar conmigo siempre y contagiarme siempre de su alegría.

A mis compañeros y amigos, **Marco Antonio Márquez**, **Jesús Bustos** y **Juan José de la Rosa**.

A **Mayté** por todo su amor, cariño y comprensión.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1.1 Antecedentes históricos de los tribunales de lo Contencioso

Administrativo 1.2 Fundamento Constitucional de los tribunales de lo Contencioso Administrativo

1.3 Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1.4 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1.5 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1.6 La Justicia Administrativa

CAPÍTULO II.- El Juicio Contencioso Administrativo Federal.

2.1 Procedencia e improcedencia

2.2 Sobreseimiento

2.3 Formalidades en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

2.3.1 Partes en el Juicio

2.3.2 Demanda

2.3.3 Ampliación

2.3.4 La suspensión del acto impugnado

2.3.5 Contestación a la demanda

2.3.6 Impedimentos y excusas

2.3.7 Incidentes de previo y especial pronunciamiento

2.3.8 Incidentes ordinarios

2.3.9 Pruebas

2.3.10 Valoración de las pruebas

2.3.11 Alegatos y cierre de instrucción

2.4 Recursos

- 2.4.1 Recurso de reclamación
- 2.4.2 Recurso de revisión
- 2.5 Instancias en el Juicio Contencioso Administrativo Federal
 - 2.5.1 Excitativa de justicia
 - 2.5.2 Queja
 - 2.5.3 Aclaración de sentencia

CAPÍTULO III.- Sentencia.

- 3.1 Definición
- 3.2 Naturaleza jurídica de la sentencia
 - 3.2.1 Naturaleza jurídica de las sentencias que emite el TFJFA
- 3.3 Clasificación de las sentencias
- 3.4 Sentencia ejecutoria, sentencia firme y cosa juzgada
- 3.5 Requisitos
 - 3.5.1 Requisitos formales
 - 3.5.2 Requisitos sustanciales
- 3.6 Momento de producir la sentencia
- 3.7 Clases de sentencia que emite el TFJFA
- 3.8. Efectos que produce la sentencia
- 3.9 Cumplimiento de la sentencia

CAPÍTULO IV.- La instancia de queja y la multa por la repetición de la resolución anulada y la multa en caso de omisión total en el cumplimiento de la sentencia.

- 4.1 Naturaleza Jurídica
- 4.2 Alcances jurídicos de la Queja en el Juicio Contencioso Administrativo Federal
- 4.3 Supuestos de Procedencia
 - 4.3.1 Indebida repetición de un acto o resolución anulado lisa y llanamente

- 4.3.2 Exceso en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos
- 4.3.3 Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos
- 4.3.4 Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que ha transcurrido el plazo previsto para tal efecto
- 4.3.5 Incumplimiento de la autoridad a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el Juicio Contencioso Administrativo Federal
- 4.4 Casos de procedencia de la multa
 - 4.4.1 La multa por repetición de la resolución anulada
 - 4.4.2 La multa por omisión total en el cumplimiento de la sentencia
 - 4.4.2.1 Criterios de la Suprema Corte de Justicia con respecto a la multa por omisión total en el cumplimiento de la sentencia
- 4.5 Propuesta de reformas al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, relativas a queja y a la multa

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

Antecedentes
Estructura
Procedencia
Demanda
Contestación
Sentencia
Recursos
Instancia
Ejecución

INTRODUCCIÓN

Considerando al Derecho como la herramienta necesaria e indispensable para regular las relaciones entre los individuos y el Estado y los gobernados, éste debe evolucionar, por lo que el esfuerzo para favorecer la transformación de sus instituciones debe ser continuo, y es que actualmente vivimos una etapa en que nuestro derecho se encuentra en una notable renovación y actualización, especialmente en el ámbito fiscal y administrativo. Esto debido a la incidencia directa de las políticas de cambio estructural, adelgazamiento del Estado y privatización, factores que en su conjunto han provocado la incorporación de instituciones y conceptos jurídicos novedosos.

En este orden de ideas, destaca el hecho de que, producto de esta evolución, hoy en día se cuenta con un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tribunal con plena autonomía, que tiene como facultad dirimir las controversias que se suscitan entre el gobernado y la Administración Pública Federal y por ende también vigilar que los fallos que emite se cumplan.

En el presente estudio analizamos la figura de la queja y la multa de apremio, que se establecen en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, cuyo objeto es el efectivo cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal, sin embargo las autoridades son renuentes a cumplir sus fallos, entre otras cosas porque la queja solo puede ser interpuesta una vez y si la resolución de la misma resulta favorable al particular el TFJFA sólo está facultado para imponer a dicha autoridad una multa de apremio conforme a lo que se establece el artículo 58, fracción I, inciso a), situación que nos motivó a realizar la presente investigación: por lo que establecemos como hipótesis de trabajo: La instancia de la queja establecida en el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene como objeto el cumplimiento de la sentencia firme o la sentencia interlocutoria, sin embargo resulta ineficaz y las autoridades son renuentes a cumplir los fallos del TFJFA porque la queja solo

puede ser interpuesta una vez y si la resolución de la misma resulta favorable al particular el TFJFA sólo está facultado para proceder en términos de la fracción I del mismo artículo, imponiendo a dicha autoridad una multa e incluso hacer del conocimiento de la Contraloría interna que corresponda, de dicha irregularidad, sin embargo estas medidas actualmente no son eficaces ya que la renuencia de las autoridades persiste, lo cual nos lleva a proponer reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que consideramos idóneas para que la autoridad cumpla en tiempo y forma.

Hipótesis que a lo largo de cuatro capítulos tratamos de demostrar. En el primer capítulo abordamos lo referente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus antecedentes en cuanto a las reformas que ha sufrido a lo largo de su historia, los conceptos de justicia y jurisdicción administrativa así como la naturaleza, estructura y competencia del mismo.

En el segundo capítulo tratamos el Juicio Contencioso Administrativo Federal, distinguiendo entre proceso y procedimiento, pasando por todas las etapas del Juicio de Nulidad y su marco jurídico, haciendo énfasis en los cambios que se derivaron con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo.

El tercer capítulo lo enfocamos a la sentencia, primero de manera general, posteriormente damos su definición, clasificación, requisitos, efectos y su cumplimiento, haciendo referencia, como antecedente al Código Fiscal de la Federación.

Finalmente en el cuarto capítulo analizamos las figuras de la queja y la multa de apremio, señalando los avances o retrocesos en su caso, que ha tenido, y también proponemos las reformas que consideramos necesarias, para perfeccionar al Juicio de Nulidad, a partir de lo que dispone la nueva Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo.

Cabe señalar que en el presente estudio enfatizamos la importancia de la justicia administrativa federal en nuestro país, así como la relevancia que tiene nuestro TFJFA, que de manera paulatina ha incrementado su competencia y que sin duda avanza hacia un Tribunal de plena jurisdicción.

Por todo lo antes expuesto podemos concluir que el procedimiento contencioso administrativo federal que se ventila ante el TFJFA se rige por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual surge por Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación de fecha 1 de diciembre de 2005 y cuya entrada en vigor fue el 1 de enero de 2006, misma que derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación, ya que era el apartado que regía dicho procedimiento, lo cual teóricamente es un avance ya que se aparta un conjunto de normas adjetivas de un Código que en esencia es sustantivo dándose así más formalidad al procedimiento contencioso.

CAPÍTULO I
EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

1.1 Antecedentes históricos de los tribunales de lo Contencioso Administrativo.

El término contencioso proviene del latín *contentiosus* que significa juicio, contienda, pugna de intereses sometidos a conocimiento y decisión de los tribunales en forma de un litigio entre partes. Aplicando el término al derecho administrativo refiere a la jurisdicción encargada de resolver los litigios y controversias entre los particulares y la Administración Pública.

“El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública por medio del cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.”¹

En nuestro país tiene su primer antecedente en la **Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo**, así como su reglamento, del 25 de noviembre de 1853, también conocida como “Ley Lares”, ya que Teodosio Lares fue quien formuló el proyecto de dicha Ley y al aprobarse por el Poder Legislativo se conoció más por el nombre de su autor, quien estuvo orientado por la legislación francesa y especialmente por el Tribunal conocido como Consejo de Estado Francés. Por ello se estableció en nuestro país un Consejo de Estado de justicia retenida, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, que tuvo a su cargo un proceso contencioso administrativo para conocer las controversias relativas a contratos de la administración, obras públicas, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio, prohibiendo a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración atendiendo a la independencia de sus actos y sus agentes frente al poder Judicial.²

¹ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 17.

² Cfr. VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. “La Defensoría de Oficio ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. Editorial Trillas, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C. México, 1998, p. 81

Teodosio Lares influyó de manera importante en el desarrollo de nuestro derecho. Expuso que resultaba imposible que la administración existiera sin tener la facultad de juzgar sus propios actos, ya que el conocer y decidir sobre los actos de la administración es administrarse, y dicha facultad es inherente al Poder Ejecutivo.

La Ley Lares tuvo poco tiempo de vida ya que al promulgarse la Constitución de 1857 se instauró en nuestro país una división de poderes rigurosa que no permitió establecer una jurisdicción especial representada por lo contencioso administrativo, sino que ésta fue absorbida por el Poder Judicial Federal mediante el Juicio de Amparo.

La **Tesis Vallarta**, cuyo autor fue Don Ignacio Luis Vallarta sostuvo la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos en México. Estimaba que de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución de 1857, era posible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos violatorios de las diversas Leyes Federales, y que el Poder Ejecutivo carecía de facultades para ejercer actividades jurisdiccionales.

“Siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.”³

En la práctica se adoptó la Tesis Vallarta, por lo que a partir de 1857 hasta la década de 1930 se siguió en nuestro país la tradición judicialista en la impugnación de los actos administrativos.

En éste orden de ideas debemos señalar que, la **Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes**,

³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, 8ª ed. Ed. Porrúa México 2002, p. 64.

del 16 de abril de 1924, es otro antecedente importante en el que se estableció un procedimiento para valorar y sancionar las conductas que violaran las disposiciones fiscales a través de un Jurado de Penas que resolvía el recurso de revisión que interponían los particulares contra las multas que imponían las autoridades recaudadoras de los créditos fiscales. La resolución del recurso interpuesto ante el Jurado de Penas podía impugnarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el recurso de revisión. Este procedimiento era optativo ya que el contribuyente podía interponer el juicio de amparo o bien acudir ante el Jurado de Penas excluyendo una u otra vía. En 1926, con motivo de una reforma, se cambió el nombre de Jurado de Penas fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales y su resolución era inatacable ante el propio Jurado u otra autoridad administrativa, salvo en el juicio de amparo.

Otro antecedente lo encontramos en la **Ley de la Tesorería de la Federación** del 10 de febrero de 1927, estableció en su Capítulo V un juicio de oposición, al que los gobernados tenían derecho a acudir para oponerse a los procedimientos de cobro de los créditos fiscales que se establecían en la misma. Era un juicio sumario, que debía oponerse ante los Juzgados de Distrito dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución.

Este juicio sumario de oposición tenía varias deficiencias que provocaron que cayera en completo desuso y que el gobernado prefiriera promover el juicio de amparo debido a que en éste no tenía la obligación de garantizar el interés fiscal como requisito de la demanda y sobre todo por la efectividad de las sentencias de amparo. Por esta razón en 1929, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó que debía atenderse el principio de definitividad de la resolución impugnada, es decir, que era improcedente el juicio de amparo en contra de actos contra los que el gobernado tuviera un recurso o medio de defensa ordinario y cuya interposición fuera obligatoria, por lo que se debía declarar la improcedencia del juicio de amparo contra cobros de créditos fiscales hasta en tanto no se resolviera el juicio sumario de oposición.

Todo éste recorrido nos lleva a la **Ley de Justicia Fiscal**, que fue expedida el 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de ese mismo año y su entrada en vigor fue el 1 de enero de 1937, creando el Tribunal Fiscal de la Federación y adoptando la idea de que para salvaguardar la división de poderes, era necesario que la Administración contara con un órgano jurisdiccional que resolviera las controversias surgidas, evitando que el Poder Judicial interfiriera con la actividad administrativa, lo cual si sería un atentado contra el principio de división de poderes que se defendía tanto en aquél tiempo.

El Tribunal Fiscal de la Federación entró en funciones el 2 de enero de 1937, con cinco salas. En un inicio su competencia fue exclusivamente en materia tributaria, la cual se fue ampliando para llegar a conocer sobre controversias de naturaleza administrativa.

También se dijo que el tribunal fiscal sería del tipo conocido como contencioso administrativo de anulación.⁴ Sin embargo las sentencias emitidas por dicho tribunal, no se limitaban a reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada, sino que dicha sentencia podía ordenar la emisión de un nuevo acto que se apegara a lo señalado en la sentencia, lo cual rebasa las características del contencioso administrativo de anulación, aunque tampoco podemos decir que se convertía en un contencioso administrativo de plena jurisdicción al no atribuírsele facultades para pronunciar mandamientos dirigidos a alcanzar la ejecución de sus sentencias.

En el artículo 57 de la Ley en estudio se señaló que los fallos del Tribunal tendrían la fuerza de cosa juzgada.⁵ Sin embargo la negativa de las autoridades fiscales a obedecer las disposiciones del Tribunal, solo podía combatirse mediante el juicio de amparo, sin entrar el debate de las cuestiones

⁴ La defensa de los particulares frente a la Administración se puede realizar de distintas formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo cual dio origen a los sistemas francés o administrativo, y angloamericano o judicial. Dentro del sistema francés encontramos el de *anulación*, y el de *plena jurisdicción*. El contencioso de *anulación*, persigue sólo el restablecimiento de la legalidad violada; y el *contencioso de plena jurisdicción*, persigue el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo violado. Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". Ed. Limusa. México 2003. p. 196-198.

⁵ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936. Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936. Tomo XCVII, Núm. 53, p 4.

que eran resueltas en el juicio ante el Tribunal Fiscal y solo discutiendo sobre la posibilidad material o jurídica de la ejecución de la sentencia del juicio contencioso.

Resulta conveniente señalar que la Ley de Justicia Fiscal de 1936, únicamente establecía lo relativo a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, sus facultades, funciones, competencia, estructura orgánica, requisitos para ser Magistrado y la duración en el cargo, periodos vacacionales del Tribunal, supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, emisión de jurisprudencias, silencio de las autoridades fiscales, excusas e impedimentos de los magistrados para conocer de un juicio y lo relativo al procedimiento ante el Tribunal. Lo anterior en 56 artículos y 6 transitorios, distribuidos en cuatro capítulos y siete secciones relativas al procedimiento contencioso administrativo.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, y el 1 de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, el cual había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1938, mismo que por su importancia, referiremos:

El Código Fiscal de la Federación de 1938 fue expedido obedeciendo principalmente a la necesidad de evitar contradicciones y normas diferentes en las leyes fiscales, además de lo conveniente que es la existencia de un conjunto de normas uniformes aplicables a las relaciones entre la administración fiscal y los particulares, mejorando con ello la organización fiscal de nuestro país.

Este Código absorbió en su Título IV el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico coactivo y a las infracciones y sanciones. Asimismo se observa que conservaron exactamente las mismas causales de anulación.

En el artículo 205 se estableció que los fallos dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación tendrían la fuerza de cosa juzgada; y el artículo 206 señaló que en caso de que el Tribunal emita sentencias que declaren la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto, debía indicar las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

Sin embargo, dentro del articulado del citado Código, no hay ningún precepto que otorgara al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para hacer cumplir sus sentencias.

La vigencia del citado Código terminó el 31 de marzo de 1967, y hasta ese momento, durante sus 28 años y tres meses de vigencia se le hicieron varias reformas que fueron corrigiendo los defectos legislativos que tuvo de origen.

La Organización de Estados Americanos, y el Banco Interamericano de Desarrollo recomendaron a nuestro país y a otros países latinoamericanos, que hicieran evolucionar su legislación en materia tributaria. De ésta forma se elabora un nuevo Código en 1967, reestructurando el anterior, realizando correcciones de técnica legislativa y subsanando algunas lagunas, además de que las normas relativas a la organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación fueron retomadas por su Ley Orgánica.

El Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, y la entrada en vigor de los dos ordenamientos fue el 1 de abril de 1967.

En el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se superó la idea originaria de un Tribunal de justicia delegada, al establecer la plena autonomía del Tribunal para dictar sus fallos, con el fin de llevar a cabo la modernización de la legislación fiscal solicitada y ajustarla a las condiciones económicas y sociales de nuestro país.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, fue publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre del ese mismo año, y de acuerdo a su primer artículo transitorio debió entrar en vigor el 1 de octubre de 1982, pero por decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de septiembre de 1982, se modificó la fecha de su entrada en vigor hasta el 1 de abril de 1983, aunque después se publicó otro decreto en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1982 por el que se reformó de nuevo el artículo primero transitorio ya citado, para establecer como fecha de inicio de vigencia del Código Fiscal de la Federación a partir del 1 de enero de 1983, exceptuando el Título VI “Del Procedimiento Contencioso” que iniciaría su vigencia el 1 de abril de 1983.

De acuerdo con lo expresado por Emilio Margain Manautou, “las principales novedades de éste código se resumen en las siguientes:

- a) El concepto de tasa o derechos se circunscribió para la explotación de bienes o prestaciones de servicios sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio.
- b) Se reconoce, por primera vez, la existencia de la contribución especial a través de las aportaciones de seguridad social y por reformas posteriores a la contribución de mejoras, pero restringida a obras hidráulicas.
- c) Se centraliza todo lo concerniente a los recursos administrativos.
- d) Se acogen las multas fijas para determinadas infracciones, especialmente para sancionar las omisiones de contribuciones.
- e) Se regulan por separado todo lo concerniente a los derechos y las obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales.
- f) Se elimina el uso de la palabra causante, y en su lugar se adopta, correctamente, el término contribuyente.
- g) A partir de 1990 solo se prevé el recurso de revisión que las autoridades demandadas puedan hacer valer contra las sentencias

emitidas en su contra por las Salas Regionales y la Sala Superior del citado Tribunal.”⁶

Este Código también estableció modificaciones en las causales de ilegalidad y señala una nueva causal en su artículo 238, fracción II, que consiste en los vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular; además en su artículo 239, en su antepenúltimo párrafo se estableció el caso de la sentencia para efectos, mediante la cual se obligará a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, el cual deberá cumplirse por la propia autoridad en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, además de que éste tipo de nulidad deberá decretarse en los casos de las fracciones II, III y V del citado artículo 238, aunque hubiera ya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del propio Código, sin embargo no se previó ninguna consecuencia jurídica en caso de incumplimiento o por defectuoso cumplimiento de dichas sentencias y tampoco una sanción al servidor público que incurra en tal incumplimiento.

Otra modificación significativa al Código en estudio se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1988, adicionando el artículo 239 bis que otorgó a la Sala Superior la facultad de atracción de los juicios con características especiales y cuyo ejercicio fue establecido de oficio o a petición de parte.

1.2 Fundamento Constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Al establecerse un tribunal contencioso administrativo, desde la Ley Lares, la cual tuvo poca vigencia ya que la Constitución de 1857 siguió lo expuesto por la tesis de Don Ignacio L. Vallarta respecto de la estricta separación de poderes, y también posteriormente, surgieron muchos conflictos en torno a su constitucionalidad.⁷ Fue en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en la que el legislador argumentó que del nuevo tribunal,

⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, 8ª ed. Ed. Porrúa México 2002, p. 68.

⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario”. Ed. Limusa. México 2003. p. 200.

aunque estaba dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, sus sentencias serían revisadas por un tribunal jurisdiccional y el Juicio de Amparo sería esa última instancia de la legalidad de las resoluciones que emitiera el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual ya no cabría argumento alguno en el sentido de que dicho tribunal era contrario a la Carta Magna.

Sin embargo las críticas persistieron, y por tanto la Constitución fue reformada adicionando un segundo párrafo a la fracción I, del artículo 104, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946, para quedar en ese entonces, de la siguiente manera:

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

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

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

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su fundamento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Asimismo, en la reforma en comento se determinó que era procedente el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos,

sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, consolidándose así el sistema mixto de control jurisdiccional de los actos administrativos que rigen en nuestro sistema legal hasta la fecha en sus principios generales.⁸

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

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

El 25 de octubre de 1993 y como parte de la llamada “Reforma Política del Distrito Federal” se efectuó una nueva reforma a la fracción XXIX-H, del citado artículo 73 de la Carta Magna, que consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad pasó a la entonces Asamblea de Representantes, la cual había sido creada desde agosto de 1987, pero es por virtud de la reforma de 1993 ya citada, que dicha Asamblea adquiere el rango de órgano legislativo, tanto formal como materialmente, conforme a lo previsto en el artículo 122, fracción III, inciso c) de la propia Constitución Federal.⁹

Sin embargo, “la Reforma Política del Distrito Federal no culminó con la hecha en 1993, ya que en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, se publicó un Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos

⁸ Cfr. LOMELÍ CEREZO, Margarita. “Derecho Fiscal Represivo” Ed. Porrúa, México p. 27

⁹ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 24.

artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales se encuentra su artículo 122, en el que se establece el cambio de denominación de la Asamblea de representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en su BASE PRIMERA, fracción V, inciso n), se le confieren facultades al órgano legislativo mencionado para expedir la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”¹⁰

Por lo anterior, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su carácter de Tribunal contencioso administrativo, ha sido favorecido con reformas constitucionales, las cuales disiparon desde hace mucho tiempo las argumentaciones sobre su constitucionalidad, de tal manera que ahora, gracias a dichas reformas, no queda ningún argumento que ponga en tela de juicio la constitucionalidad de los tribunales contencioso administrativos, ni del Tribunal Federal ni de los tribunales de lo contencioso administrativo a nivel local, y a su vez han ampliado su competencia por materia para conocer de diferentes controversias, y también su competencia por territorio haciendo cada vez más factible el acceso a la impartición de la justicia administrativa, situación que ha influido a tal grado que también los tribunales contencioso administrativos locales gozan de credibilidad y tampoco se pone en entredicho su constitucionalidad.

Por otra parte resulta interesante el hecho de que, no todos los Estados de la República tienen Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino que siguen el sistema judicialista angloamericano o simplemente no lo tienen, en total son 21 estados de la República y el Distrito Federal los que han instituido sus Tribunales de lo Contencioso Administrativo Locales. Los estados que no cuentan con Tribunal Contencioso Administrativo local son Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Veracruz. Sin embargo eso solo demuestra que en la mayor parte de los Estados de la República se coincide en la necesidad de que sean Tribunales

¹⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p.24.

Contencioso Administrativos al estilo francés, los que diriman las controversias entre los particulares y la administración.¹¹

1.3 Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Resulta conveniente que señalemos los sistemas que existen para resolver las controversias entre los particulares y la Administración, y así poder señalar que naturaleza jurídica tiene nuestro Tribunal.

La defensa de los particulares frente a la administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, por tanto, podemos decir que existen tradicionalmente dos sistemas:

- El sistema francés o administrativo; y
- El sistema angloamericano o judicial.

El sistema francés o administrativo tiene como característica principal, la creación de tribunales administrativos dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, los cuales van a dirimir las controversias entre los particulares y la Administración. El contencioso administrativo francés tiene su base ideológica en la interpretación de que la división de poderes, implica que no quede ninguno sometido a otro, y por tanto, el Poder Judicial sólo debe conocer y juzgar sobre controversias del orden común que planteen los particulares ya que si los asuntos que son materia de la Administración quedaran sometidos a los tribunales judiciales, entonces si habría sometimiento de un poder a otro.

El sistema angloamericano o judicial, se caracteriza porque los tribunales que conocen de dichas controversias entre los particulares y la administración, sí pertenecen al Poder Judicial. Este sistema, con otra interpretación de la

¹¹ Cfr. Mag. Luis Rivera Montes de Oca. "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, XIII Reunión Nacional de Magistrados". TFJFA. México, 2004, p. 110.

división de poderes, le atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver todas las controversias, así sean entre particulares, o entre éstos con la autoridad administrativa, dejando el control de la legalidad completamente en el poder judicial, porque de acuerdo con ésta interpretación, si el ejecutivo realiza alguna función jurisdiccional, habría duplicidad de funciones.

Ahora bien, de acuerdo con el sistema francés, que es el que ha seguido nuestro país, nos resulta necesario señalar que son dos las clases de juicio contencioso administrativo:

- el *Contencioso de Anulación* (también llamado de ilegitimación u objetivo), y
- el *Contencioso de Plena Jurisdicción* (conocido como subjetivo).

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

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

1. Por funcionario incompetente;
2. Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley;
3. Por no haberse aplicado la disposición debida;
4. Por desvío de poder.”¹²

En este caso el tribunal administrativo de anulación es un órgano jurisdiccional dentro de el Poder Ejecutivo, que goza de plena autonomía para dictar sus sentencias, las cuales son *inter partes*, por lo que sólo afectan a la autoridad responsable del acto ilegal y el tribunal no puede dictar un nuevo acto. Tampoco cuenta con medios para hacer cumplir sus fallos, pues no dispone de la autoridad suficiente o de los medios disciplinarios para hacerlo, y por lo

¹² LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª ed. Ed. Porrúa, México 2002, p 19.

tanto, tales sentencias son meramente declarativas, ya que se limitan a declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución o del acto controvertido, y en ciertos casos ordenan la reposición del procedimiento discutido.¹³

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

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

Es oportuno que hagamos notar las diferencias que algunos autores señalan respecto del procedimiento contencioso de anulación y el de plena jurisdicción.

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

1. En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación a la ley;
2. En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios;

¹³ Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario”. Ed. Limusa. México 2003. p. 203.

3. En el primero el efecto de la sentencia es *inter partes*; en el segundo el efecto de la sentencia es general, *erga omnes*.

En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra las autoridades que no fueron señaladas como partes.”¹⁴

Al respecto, la Doctora Hedúan Virués dice que: “La naturaleza jurídica de los tribunales contencioso administrativos se concibe en dos grados de imperio: el primero es de anulación que tiene como presupuesto la plena existencia de un acto de la autoridad administrativa cuya legalidad ha de calificarse y que no permite al tribunal sustituir al órgano actuante ni conminarlo para cumplir el fallo, ni ejecutar este; el segundo, el de plena jurisdicción no requiere tal acto previo y permite tanto la sustitución como la conminación y la ejecución.”¹⁵

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

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

En cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal contencioso objetivo, sólo logra anular la resolución combatida a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena

¹⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, 8ª ed. Ed. Porrúa México 2002, p. 4.

¹⁵ HEDÚAN VIRÚES, Dolores. “Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación”, México, pp. 13.

jurisdicción el tribunal si puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.¹⁶

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

De lo anterior, podemos distinguir que en cuanto a las características de contencioso objetivo de anulación, la sentencia declara la validez o la nulidad de la resolución o acto impugnado (sin embargo, en otros casos, hay una especie de condena en la cual se nulifica el acto impugnado para ciertos efectos, como por ejemplo, en materia de responsabilidades, el restituir al servidor público en el goce de sus derechos, o cuando se ordena al ISSSTE que actualice alguna pensión, aunque no cuenta con facultades para ejecutar sus sentencias (los únicos medios de coacción son la queja, y la multa en caso de repetición de la resolución anulada, o en caso de omisión total en el cumplimiento de la sentencia), y además, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no son *erga omnes*.

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

¹⁶ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 8ª ed. Ed. Porrúa México 2002, p. 354.

En nuestra opinión, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal mixto, porque reviste características de un juicio contencioso administrativo de anulación, principalmente porque no cuenta con un medio eficaz para hacer cumplir sus propias sentencias; y también de contencioso administrativo de plena jurisdicción ya que declara la nulidad de la resolución recurrida o bien puede emitir una sentencia de condena, además de que está dotado de plena autonomía, ubicado en el Poder Ejecutivo sin sujeción a ninguna autoridad administrativa, así como la revisión de sus sentencias por parte del Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de Amparo, lo cual es otra característica del contencioso de anulación. Por tales razones sostenemos que es un tribunal con carácter mixto.

1.4 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como ya hemos mencionado, nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sigue el sistema francés, y tiene un carácter mixto, ya que sus características son tanto de contencioso de anulación, como de plena jurisdicción.

Es un tribunal autónomo porque, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal: “Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa, autonomía que se reitera en el artículo 1º de su Ley Orgánica.”¹⁷

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.

¹⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario”. Ed. Limusa. México 2003. p. 204.

La estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la siguiente: se integra por una sala superior, 21 zonas o regiones y un total de 42 salas regionales, de las cuales 11 son metropolitanas y 31 son foráneas, cuya denominación y sedes son objeto de nuestro estudio más adelante.

La sala superior se integra por once magistrados, los cuales nombran cada dos años al presidente del tribunal de entre ellos mismos, pudiendo sesionar en Pleno o en dos secciones. El pleno, para poder sesionar requiere la presencia de siete de sus miembros. Cuando sesiona en secciones, cada una de ellas se integra por cinco magistrados y se requiere la presencia de al menos cuatro de ellos para sesionar.

Las salas regionales se integran por tres magistrados cada una de ellas y requieren la presencia de todos para emitir sus fallos.

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

El Presidente del Tribunal es representante de esa institución jurisdiccional, tiene facultades administrativas, de organización y vigilancia para el buen funcionamiento del mismo. Para el desempeño de las funciones que le corresponden, el Presidente del Tribunal será auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior.

En este orden de ideas resulta conveniente que mencionemos las atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecidas en el artículo 26 de su Ley Orgánica, y son las siguientes:

- I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.
- II. Despachar la correspondencia del Tribunal.
- III. Presidir las comisiones del Tribunal.

- IV. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- V. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que a su juicio considere necesario.
- VI. Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.
- VII. Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.
- VIII. Dictar los acuerdos o providencias de trámites necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.
- IX. Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.
- X. Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum.
- XI. Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno.
- XII. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.
- XIII. Conceder licencia a los magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.
- XIV. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.
- XV. Designar o remover:
- a) A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes.
 - b) A propuesta del Contralor, a los peritos.
 - c) A propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXV. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal.”¹⁸

En este orden de ideas, es notable la importancia que tiene la presidencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo por sus facultades en materia jurisdiccional, sino en cuanto a las facultades que tiene para su

¹⁸ LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Editorial ISEF, México, 2005.

funcionamiento administrativo, y de gran relevancia esto último que se encuentra establecido en la fracción XIII del artículo en estudio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por conducto del pleno de la sala superior, y con fundamento en el artículo 28 de su Ley Orgánica, emitió el Acuerdo G/10/2001¹⁹, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 2001, por el que se determinan los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número y sede de sus salas regionales, sin embargo el 5 de septiembre de ese mismo año el número de regiones y salas regionales fue incrementado mediante la emisión del acuerdo G/43/2001.²⁰ Sin embargo, en cumplimiento al propósito de regionalización iniciado en 1978, de acercar la Justicia Fiscal Administrativa al mayor número de habitantes de la República Mexicana, el 24 de agosto de 2005 mediante publicación del Acuerdo G/29/2005²¹ y el Acuerdo G/30/2005²², en el Diario Oficial, fue de nueva cuenta incrementado el número de salas y regiones, creando una región más y cinco salas regionales nuevas, quedando un total de 21 zonas o regiones, con un total de 42 salas regionales, cuya denominación y sedes, de las regiones y sus salas son las siguientes:

- I.- Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California. Con una Sala que se denomina: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Baja California.
- II.- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora. Con dos salas que se denominan: Primera Sala Regional del Noroeste II y segunda Sala Regional del Noroeste II, ambas con sede en la ciudad de Hermosillo, Sonora.
- III Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa. Con una Sala que se denomina: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la ciudad de Culiacán, Sinaloa.

¹⁹ Acuerdo G/10/2001 del Pleno del TFJFA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de enero de 2001.

²⁰ Acuerdo G/43/2001 del Pleno del TFJFA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de marzo de 2001

²¹ Acuerdo G/29/2005 del Pleno del TFJFA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de agosto de 2005.

²² Acuerdo G/30/2005 del Pleno del TFJFA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de agosto de 2005.

- IV.- Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua. Con una sala que se denomina: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua.
- V.- Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila. Con Tres salas que se denominan: Primera Sala Regional del Norte-Centro II, Segunda Sala Regional del Norte-Centro II y Tercera Sala Regional del Norte-Centro II, todas con sede en la ciudad de Torreón, Coahuila.
- 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. Con dos salas que se denominan: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala regional del Noreste, ambas con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.
- VII.- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit. Integrada por Tres salas que se denominan: Primera Sala Regional de Occidente, Segunda Sala Regional de Occidente y Tercera Sala Regional de Occidente, todas con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.
- VIII.- Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes. Con una sala que se denomina: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.
- IX.- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro. Con una sala que se denomina: Sala Regional del Centro II, con sede en la ciudad de Querétaro, Querétaro.
- X.- Del Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato. Con una sala que se denomina: Sala Regional del Centro III, con sede en la ciudad de Celaya, Guanajuato.
- XI.- Del Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán. Con una Sala, que se denomina: Sala Regional del Pacífico-Centro, con sede en la ciudad de Morelia, Michoacán.
- XII.- Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México. Integrada por tres salas que se denominan: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Estado de México.
- XIII.- De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla. Integrada por tres salas que se denominan: Primera Sala Regional de oriente,

- Segunda Sala Regional de Oriente y Tercera Sala Regional de Oriente, todas con sede en la ciudad de Puebla, Puebla.
- XIV.-Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz. Integrada por dos salas que se denominan: Primera Sala Regional del Golfo y Segunda Sala Regional del Golfo, ambas con sede en la ciudad de Jalapa, Veracruz.
- XV.-Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero. Con una sala que se denomina: Sala Regional del Pacífico, con sede en la ciudad de Acapulco, Guerrero.
- XVI.-Del Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca. Con una sala que se denomina: Sala Regional del Sureste, con sede en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca.
- XVII.-Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche. Con una sala que se denomina: Sala Regional Peninsular, con sede en la ciudad de Mérida, Yucatán.
- XVIII.- Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos. Integrada por once salas que se denominan: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana, Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la ciudad de México, Distrito Federal.
- XIX.- 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. Con una sala que se denomina: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, municipio del mismo nombre, Tamaulipas.
- XX.- De Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco. Con una sala que se denomina: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, municipio del mismo nombre, Chiapas.
- XXI.- Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo. Con una sala que se denomina: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.

Como podemos apreciar, el número de regiones y salas regionales fue incrementado en el año 2001 y en el 2005, lo cual implica una mejora indudable en la impartición de la Justicia Fiscal y Administrativa, buscando una mejor cobertura, distribución y funcionamiento de las salas regionales del tribunal.

1.5 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La competencia es la facultad de una autoridad para conocer y resolver determinado asunto o controversia. Aplicando lo anterior al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podemos entender su competencia como la facultad que tiene dicho tribunal para conocer las controversias que se susciten entre la autoridad y el gobernado en materias como la fiscal, administrativa, seguridad social, servicios públicos y comercio exterior, entre otras.

Para su mejor estudio, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podemos dividirla en:

- Competencia por materia (establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).
- Competencia en razón del territorio (establecida en los artículos 28 y 31 de la Ley Orgánica de dicho tribunal en relación con los Acuerdos G/10/2001 y G/43/2001 del Pleno de la Sala Superior).
- Competencia por cuantía (establecida en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación).

La **competencia por materia**, como ya mencionamos, se encuentra establecida en el Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos señala los casos en que conocerá el Tribunal respecto de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, es decir, por materia, y serán los siguientes:

“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 rijan 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.”²³

De la lectura del artículo anterior, podemos distinguir la amplia competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual como nos podemos percatar, comprende casi la totalidad de las materias tanto de las dependencias como de las entidades, así como de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en virtud de que el Tribunal conoce de las controversias por resoluciones administrativas en términos de la fracción XIII del artículo en comento.

La **competencia por razón del territorio**, la encontramos establecida en los artículos 28 y 31 de la Ley Orgánica de dicho tribunal en relación con los Acuerdos G/10/2001 y G/43/2001 del Pleno de la Sala Superior, del 25 de

²³ LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Editorial ISEF, México, 2005.

enero y 5 de septiembre respectivamente mismos que ya mencionamos con anterioridad.

Artículo 28

Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.²⁴

Artículo 31

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.²⁵

La **competencia en razón de la cuantía**, la encontramos establecida en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, en relación con los criterios emitidos en el Acuerdo G/7/2000.

“Artículo 239-A

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

I.- Revisten características especiales los juicios en que:

²⁴ LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Editorial ISEF, México, 2005.

²⁵ LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Editorial ISEF, México, 2005.

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

b).- Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

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

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

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

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

d).- Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.”²⁶

A continuación referiremos el Acuerdo G/7/2000, con el que también se fija la competencia en razón de la cuantía por parte del mismo Tribunal:

²⁶ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Ed. ISEF, México, 2005.

“Pleno de la Sala Superior

Acuerdo G/7/2000

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

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

Primero.- En la hipótesis del inciso a) de la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, se tomará en cuenta el VALOR DEL NEGOCIO CONTROVERTIDO al momento de emitirse la resolución impugnada y se podrán atraer al conocimiento de las Secciones los juicios de nulidad cuyo monto controvertido exceda de \$100'000,000.00 (CIENTOS MILLONES DE PESOS).”²⁷

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

De tal forma queda delimitada y fijada la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y como podemos darnos cuenta, ha sido modificada, por lo anterior, podemos establecer por regla general, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de toda controversia que surja entre los particulares y la

²⁷ Acuerdo G/7/2000 del Pleno del TFJFA, acordado en sesión del día 14 de febrero de 2002.

Administración Pública Federal, con algunas excepciones: cuando se trata de conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo; es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo; es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo; es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.

Es importante señalar que con fecha 1 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, la cual establece las disposiciones que regirán los Juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a partir de su entrada en vigor, que de acuerdo con el artículo Primero Transitorio será el día 1º de enero de 2006.²⁸ Cabe señalar que a partir de la entrada en vigor de esta ley se deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación, es decir, los artículos que comprenden del 197 al 263, disposiciones que regulan el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por tanto nos ocuparemos de su estudio con posterioridad en el presente trabajo.

1.6 La Justicia Administrativa.

Para que podamos proseguir con nuestro estudio, y antes de entrar al del Juicio Contencioso Administrativo Federal, debemos hacer algunas precisiones en torno a la Justicia Administrativa.

La Justicia Administrativa tiene como principio fundamental el que los actos de autoridad que se formulen en contravención al mandato de la ley, deben ser corregidos, y por tanto, la posibilidad de que la Administración Pública actúe de manera ilegal, hace necesario el establecimiento de medios de control.

²⁸ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 1 de diciembre de 2005.

El maestro Fix Zamudio define a la justicia administrativa como:

“El género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido, para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la autoridad administrativa”.²⁹

Al respecto, señala Manuel Lucero Espinosa:

“La justicia administrativa se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.”³⁰

Para Roberto Dromí:

“La justicia administrativa es la facultad de impugnar un acto administrativo, facultad que al ejercerse intenta restablecer la legalidad administrativa cuando ha sido violada u obtener su restablecimiento.”³¹

Nosotros nos apegamos a lo expuesto por Manuel Lucero Espinosa ya que en efecto, la justicia administrativa no solo implica la facultad de impugnar un acto de la administración, sino que también implica el resarcimiento de los daños y perjuicios que ocasionó el acto contrario a derecho que violó los derechos del gobernado y que ha sido impugnado por alguno de los medios de protección, administrativo o jurisdiccional.

En éste mismo orden de ideas, conviene señalar que a dichos medios los divide en: directos e indirectos.

²⁹ Edita la Escuela Libre de Derecho. Revista de Investigaciones Jurídicas, año 20. No. 20. México 1996. p. 471, ver la fuente original FIX ZAMUDIO, Héctor. “Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”. El Colegio Nacional Mexicano. 1983.

³⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo”. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 214

³¹ DROMI, Roberto. “El Procedimiento Administrativo”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1984, p. 253.

En los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar ésta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.

En los medios indirectos el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. Además de estos, también pueden existir los controles políticos y sociales, que pueden influir ante las autoridades administrativas en defensa de los gobernados.³²

Podemos apreciar que los medios de control que integran la justicia administrativa en nuestro país son fundamentales, son una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, con lo que adquiere mayor importancia nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como medio de protección directo, integrante de la justicia administrativa de nuestro sistema jurídico.

Como ya hemos mencionado, nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal contencioso administrativo que sigue el sistema contencioso francés.³³ Conviene distinguir que dentro del sistema francés existen tres clasificaciones de la justicia administrativa, y son las siguientes:

- Sistema de justicia retenida,
- Sistema de justicia delegada, y
- Sistema de justicia de plena autonomía.

³² Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo". 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 214

³³ Recordemos que dentro de los sistemas de justicia administrativa encontramos el *sistema angloamericano o judicial*, y el *sistema francés o administrativo*.

El *sistema de justicia retenida*, se caracteriza porque un tribunal o corte instruye los expedientes de controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución la dicte el soberano.

Sistema de justicia delegada, se caracteriza porque el soberano o gobernante otorgue facultades a un tribunal para que este instruya y resuelva una controversia entre la administración y los gobernados.

Sistema de plena autonomía, su característica es que se compone de tribunales administrativos que resuelven las controversias de manera autónoma, sin vinculación alguna con la administración.³⁴

Conforme a esto último, nuestro contencioso administrativo es un tribunal que sigue el sistema contencioso francés y se ubica en algunos casos en el sistema de justicia administrativa de plena autonomía, y en otros en el de justicia delegada, al poder ser revisadas sus sentencias por el poder judicial a través del Juicio de Amparo.

En este orden de ideas, es claro que a sus más de 69 años de vida, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha consolidado como una institución con credibilidad, independencia e imparcialidad en sus resoluciones, las cuales en efecto son dictadas de manera autónoma, sin embargo hay aún algunas características que le impiden ser completamente un tribunal de plena jurisdicción, tema que desarrollaremos posteriormente.

³⁴ Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". Ed. Limusa. México 2003. p.197.

CAPÍTULO II
EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAPÍTULO II

2.1 Procedencia e improcedencia.

La expresión “procedencia” es un vocablo que deriva del latín *procedens-entis*, y significa principio, origen, punto de partida del que se origina algo. Aplicando lo anterior al juicio contencioso administrativo podemos señalar que la procedencia del juicio contencioso administrativo es la posibilidad de iniciarlo, de darle origen, de que tenga su punto de partida, impugnando una resolución administrativa que se considera ilegal, siempre y cuando ésta resolución que se impugna cumpla con ciertas características.

Entre las cuales, podemos mencionar las siguientes:

- Deben ser resoluciones definitivas, es decir, cuando estas no admitan recurso o medio de defensa, salvo en el caso de que la interposición de tal recurso sea optativa.
- Que lesione un interés, cause un agravio o un perjuicio.
- Que la resolución conste por escrito, salvo las que se deriven de una negativa ficta.
- Que no haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y
- Que sea una resolución personal y concreta.³⁴

En éste orden de ideas, el Artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece la procedencia del Juicio de Nulidad:

“ARTÍCULO 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

³⁴ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, 8ª ed. Ed. Porrúa México 2002, p. 107.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.³⁵

Cabe señalar que en lo que se refiere a las resoluciones administrativas, estas deben revestir ciertas características:

- a) Deben ser resoluciones administrativas definitivas que refiere la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- b) Actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter General, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.
- c) Resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando la autoridad estime que es contraria a la ley.

De esta forma, queda claro que la procedencia del juicio esta íntimamente ligada a la competencia del propio tribunal por lo que, el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas, o que tratándose de esta materia ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa, o que se trate de una resolución conexas de otra ya impugnada o que ya sea cosa juzgada. También es improcedente el juicio cuando el promoverlo no tenga interés jurídico, sea extemporánea la presentación de la demanda, no exista el acto reclamado o no se haga valer agravio alguno.³⁶

³⁵ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

³⁶ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". 3ª ed. Ed. Limusa, México, 2001. p. 210

“Por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora.”³⁷

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que: “En el ámbito de la abstracción, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que esta en su concepción genérica logre su objeto, es decir, la dirección del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea. En la realidad jurídica, empero, la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que esta no consigna su objeto propio o sea, en que no obtenga la pretensión del que la ejercita y precisamente, por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión.”³⁸

En ese sentido el artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la improcedencia del juicio, por las causales y contra los actos siguientes:

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 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

³⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 47.

³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”. 7ª ed. Ed. Porrúa p. 446

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquélla 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 impugnado.

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.

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.³⁹

Debemos señalar que la improcedencia del juicio, por ser una cuestión de orden público, no es necesario que la hagan valer las partes, pues la sala se encuentra obligada a examinarla de oficio, además de que los casos de improcedencia darán lugar a que la demanda sea deshechada, o al sobreseimiento parcial o total del juicio, porque si durante el juicio aparece o sobreviene alguna de las causas de improcedencia señaladas en el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procederá entonces el sobreseimiento del mismo.

2.2 Sobreseimiento.

La palabra sobreseimiento refiere a la acción o efecto de sobreseer, la cual proviene del latín *supersedere*, que significa cesar, desistir. Sobreseer en materia jurídica significa poner fin a un procedimiento penal o sancionador, sin llegar a resolver el fondo del mismo.

De acuerdo con el Maestro Rafael de Pina Vara, el sobreseimiento es “El acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso civil o penal o un expediente gubernativo.”⁴⁰

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela considera que el concepto de sobreseimiento implica o presenta dos aspectos: uno positivo y otro negativo o de abstención resolutive. Positivo, porque marca el final de un procedimiento, y negativo, debido a que la terminación del procedimiento no opera por virtud de la

³⁹ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

⁴⁰ DE PINA VARA, Rafael. “Diccionario de Derecho”. Ed. Porrúa, México.

solución de la controversia de fondo planteada por las partes contendientes y no delimita substancialmente los derechos disputados en juicio.⁴¹

La figura del sobreseimiento se encuentra establecida en el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y determina cuales son las causales de procedencia del sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo, es decir, las causales por las que el Tribunal estará impedido para el estudio de fondo del asunto, y por tanto, para emitir una resolución que ponga fin a la controversia planteada. Dichas causales son las siguientes:

Artículo 9. 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.⁴²

En este orden de ideas, podemos señalar que una resolución judicial cuyo contenido sea el sobreseimiento, pone fin al juicio, pero no porque se haya dirimido el conflicto de fondo que en él se ventila, sino debido a que toma en consideración circunstancias o hechos que surgen dentro del procedimiento, y que tal vez no existían cuando se inició el mismo, pero que su suscitan durante

⁴¹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Ed. Porrúa, México, 2003.

⁴² LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

la substanciación del mismo, circunstancias que son ajenas a lo fundamental del juicio, pero que implican la imposibilidad de que se siga tramitando.

En nuestra opinión, el sobreseimiento es un acto procesal que deviene de una potestad de la autoridad jurisdiccional, con el que se concluye una instancia, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, y como podemos apreciar en las causales de sobreseimiento del artículo 9o ya citado, implican la ausencia de interés jurídico en el negocio, o los vicios de que se ve afectada la acción, sin embargo queda a nuestro juicio una laguna en la fracción II, al establecer que procede el sobreseimiento 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, ya que también pueden promover el Juicio ante el Tribunal las autoridades así como las personas jurídicas colectivas.

2.3 Formalidades en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Por formalidad entendemos, el modo de ejecutar con precisión debida un acto, con cada uno de los requisitos para ejecutarlo de manera correcta.

Aplicando el anterior concepto al juicio contencioso administrativo federal, comprenderían dichas formalidades, el modo de ejecutar con precisión debida cada uno de los actos que integran el mismo, con todos y cada uno de los requisitos establecidos para tal efecto.

2.3.1 Partes en el Juicio.

Por parte entendemos, cualquier persona que interviene en un proceso. De acuerdo con la doctrina de Francesco Carnelutti, hay una distinción entre parte en sentido material y parte en sentido formal, la cual dependerá de la forma en que se interviene en el mismo.

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, el concepto de parte material se refiere al sujeto del nexo material o de fondo que está por debajo o atrás del proceso, aquella persona a la cual el resultado del proceso, la probable sentencia, estará en posibilidad de afectarle su ámbito jurídico en forma particular y determinada. Esa afectación al ámbito o a la esfera jurídica de la parte material podrá consistir en una ampliación, en una restricción, o en una medida de protección o conservación de dichos ámbitos o esfera jurídica.⁴³

Parte en sentido formal, es aquél sujeto del proceso que sin verse afectada concretamente y en forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelve la controversia o conflicto, cuente con atribuciones, dadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas, que son las partes materiales.⁴⁴

Consideramos necesario señalar que no necesariamente la parte en sentido formal y la parte en sentido material tienen que ser distintas, es decir que pueden recaer ambas categorías en una sola, lo cual sucede cuando un sujeto actúa por su propio derecho.

El artículo 3º de la Ley Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece quienes podrán intervenir en el Juicio de Nulidad con el carácter de parte:

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

⁴³ Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso". Ed. Harla, México 2003. p. 219.

⁴⁴ Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso". Ed. Harla, México 2003. p. 216.

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.⁴⁵

Del artículo transcrito se desprenden los siguientes comentarios:

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

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

En otras palabras, el tercero es la parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad demandada hace de la resolución. El artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece:

⁴⁵ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

ARTÍCULO 18.- El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 15.⁴⁶

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

2.3.2 Demanda.

Por demanda debemos entender, el escrito mediante el cual se inicia un proceso, un litigio ante un juez o un tribunal.

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

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

⁴⁶ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

- a) Identifica a las partes;
- b) Precisa el acto administrativo impugnado;
- c) Narra los antecedentes de hecho;
- d) Invoca los fundamentos de derecho;
- e) Determina las pruebas conducentes;
- f) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión;
- g) Justifica la competencia del tribunal”.⁴⁷

La demanda es el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto.⁴⁸

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

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

En el caso, de que el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio. Por su parte las autoridades para demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, el artículo 13, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala el término de cinco años siguientes a la fecha en que se emitió dicho acto. Plazo que se podrá prolongar

⁴⁷ BRISEÑO SIERRA, Humberto. “Derecho Procesal Fiscal” 2ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1990. p. 97.

⁴⁸ Cfr. BECERRA BAUTISTA, José. “El Proceso Civil en México”, Editorial Porrúa, México, 1980. p. 48.

cuando los efectos de la providencia sean de tracto sucesivo, es decir, cuando tales efectos se hayan prolongado en el tiempo, pero sin que se exceda de los cinco años del último efecto. En todo caso, los efectos de la sentencia de anulación, sea total o parcial, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Si el interesado fallece durante el plazo para iniciar el Juicio de Nulidad, dicho plazo se suspenderá hasta por un año de no haberse aceptado el cargo del representante de la sucesión.

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

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

Es importante señalar que el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que requisitos debe contener la demanda, y son los siguientes:

ARTÍCULO 14.- La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada. Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

VI. Los conceptos de impugnación.

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

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.⁴⁹

⁴⁹ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

Del artículo anterior resulta conveniente que hagamos los siguientes comentarios:

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

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

- 1) La que admita la demanda;
- 2) La que corra traslado de la contestación de la demanda o de su ampliación según el caso;
- 3) La que mande citar a los testigos o a un tercero;
- 4) El requerimiento que la parte deba cumplirlo;
- 5) El auto de la Sala Regional que de a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior;
- 6) La resolución de sobreseimiento;
- 7) La sentencia definitiva;
- 8) En todos aquéllos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

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

En cuanto a la **fracción III** la obligación se consigna con el fin de determinar quién se encontrará legitimado pasivamente para que pueda comparecer al juicio a defender sus derechos, no obstante que la falta de mención de la autoridad demandada no implica que tenga que requerirse al actor para que la señale, ni la improcedencia del juicio, pues el magistrado instructor de oficio, deberá emplazar a la autoridad demandada respectiva de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La **fracción IV** constituye los hechos que son los antecedentes de la resolución impugnada, es decir, los actos y omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada. Aunque la narración de hechos es un requisito que debe contener la demanda, su omisión no trae consecuencias adversas al demandante, sin embargo, es conveniente señalarlos ya que así permitirá conocer al juzgador los antecedentes de la resolución impugnada y precisar los puntos controvertidos.⁵⁰

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

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

En cuanto a la **fracción V**, las pruebas podrán ser todas aquéllas reconocidas por la ley, con excepción de la confesional de la autoridad que tenga que desahogarse a través de la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. (Artículo 40 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

La ley reconoce como medios de prueba (artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles) los siguientes:

- I. La confesión;
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los testigos;

⁵⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal", 7ª ed. Editorial Porrúa p. 100.

- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general todos aquéllos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII. Las presunciones.

Es conveniente señalar que en este sentido, y de conformidad con el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a falta de disposición expresa, se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece la Ley.

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

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

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

El maestro Ovalle Favela, citando a la Tercer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el concepto de impugnación o agravio de la

siguiente manera: Se constituye por la manifestación de los motivos de inconformidad, en forma concreta sobre las cuestiones debatidas.⁵¹

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

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

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

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

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

Así, el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece:

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio

⁵¹ Cfr. OVALLE FAVELA, José, "Derecho Procesal Civil", 8ª ed. Editorial Oxford, México, 1999, p. 5.

de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.⁵²

El artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la demanda deberá ser firmada por quien la formule, es a través de la firma como se exterioriza la voluntad, y la falta de ésta la convierte en un anónimo sin valor alguno.

Por último es oportuno indicar que el artículo 15, establece los documentos que se deben adjuntar a la demanda:

ARTÍCULO 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

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

⁵² LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

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

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

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

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

El objeto de éste artículo consiste en que el actor demuestre la procedencia de su acción y también de sus pretensiones. Es por esto que, con exclusión de los

documentos a que se refiere la fracción I, todos los demás constituyen pruebas a cargo del demandante.

2.3.3 Ampliación.

La ampliación de la demanda procederá cuando se alegue una negativa ficta o cuando el actor no haya conocido los motivos o fundamentos de la resolución impugnada antes de la contestación de la demanda y también cuando ya iniciado el juicio el actor tenga conocimiento de una notificación de un acto administrativo hecho anteriormente.⁵³

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la posibilidad de que el demandante amplíe su demanda, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de la misma en los casos siguientes:

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.

⁵³ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", 3ª edición, Editorial Limusa, 2001, p 210.

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.⁵⁴

Resulta conveniente que hagamos algunos comentarios respecto del artículo anterior:

a) Respecto de la **fracción I**, se da la negativa ficta cuando una petición hecha a la autoridad demandada no recibe respuesta de la misma por escrito dentro del plazo de tres meses, de conformidad con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y el sentido de la autoridad se considera como una resolución en sentido negativo a lo solicitado, por tanto, al combatirse una negativa ficta, debe atacarse el silencio de la autoridad tal y como si existiere una resolución por escrito.⁵⁵

⁵⁴ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

⁵⁵ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 8ª ed. Ed. Porrúa México 2002, p. 228.

b) En el caso de la **fracción II**, opera en los casos en que la resolución impugnada derive de otra respecto de la cual el actor no tenía conocimiento, en la fecha en que presentó su demanda, y que se entera de ella a partir de que se le notifica la contestación de la autoridad. Por acto principal se entiende: aquél que se haya producido durante la tramitación del procedimiento que dio origen a la impugnada, cuando trascienda al sentido de éste y que su desconocimiento por parte del actor afecte sus defensas.⁵⁶

c) La hipótesis de la **fracción III**, consiste en la nulidad de notificación del acto impugnado, y la relaciona con las reglas del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando el demandante alegue que a él no le fue notificado, o que le fue hecho en forma ilegal, siempre que se trate de resoluciones impugnables en el Juicio Contencioso Administrativo.

d) En el supuesto de la **fracción IV** procede la ampliación de la demanda cuando con motivo de la contestación se introdujeran cuestiones, que sin violar el primer párrafo del artículo 22 de la Ley, sean desconocidas por el actor al presentar la demanda.

e) Por último en el caso de la **fracción V**, se introduce una facultad al particular para que pueda ampliar su demanda cuando la autoridad plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda, con lo cual se brinda mayor seguridad al particular para no quedar en estado de indefensión ante el supuesto.

De lo anterior podemos señalar que se mantiene el supuesto de procedencia de la ampliación 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, con lo que se protege al actor para no dejarlo en estado de indefensión al contestar la demanda, además de que como una cuestión novedosa , se introduce una facultad al particular para que

⁵⁶ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal", 7ª ed. Editorial Porrúa p. 100.

pueda ampliar su demanda cuando la autoridad plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

2.3.4 La suspensión del acto impugnado.

El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (208-bis del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005), establece los requisitos para solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

Artículo 208-Bis Código Fiscal de la Federación (CFF vigente hasta el 31 de diciembre de 2005).	Artículo 28 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).	Comentario
Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:	El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.	Como podemos ver, lo relativo a la suspensión de la ejecución del acto impugnado que se establecía en el artículo 208-Bis del CCF y lo que se establece ahora en el artículo 28 de la LFPCA, no tiene gran similitud ya que se establecen reglas más claras en la sustanciación, como es el caso de las fracciones II, III, estableciendo los documentos que se deben acompañar a la promoción en la que se solicite la suspensión, tales como copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión, además de ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución
I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.	I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.	
II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia. Se presentará ante la Sala del conocimiento.	II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.	
III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Contra el auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.	III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.	
IV. El magistrado instructor, dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decreta o niegue la suspensión definitiva.	IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.	En este orden de ideas, otra cuestión novedosa es lo establecido en la fracción X, facultando a las autoridades demandadas, para poder impugnar el auto en el que se decreta o niegue la suspensión provisional, mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la LFPCA y

<p>V. Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.</p>	<p>V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.</p>	<p>regulado específicamente en los artículos 60, 61 y 62 de dicha ley.</p>
<p>VI. Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.</p>	<p>VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.</p> <p>El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:</p> <p>a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y</p> <p>b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.</p>	<p>Por lo anterior, consideramos que el procedimiento establecido para la en la LFPCA relativo a la suspensión de la ejecución del acto impugnado ha sido mejorado, y las modificaciones son adecuadas, sin embargo aún falta corregir lo relativo al parámetro por el cual se debe calcular la reducción del monto de la garantía conforme a lo establecido por la fracción VI, párrafo segundo, incisos a) y b), ya que aún es relativo hasta cuánto se puede reducir el monto en estos casos.</p>
	<p>VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.</p> <p>VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.</p> <p>IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.</p> <p>b) Que se le causen al demandante daños mayores de</p>	

	<p>no decretarse la suspensión, y</p> <p>c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.</p> <p>X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.</p>	
	<p>XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.</p> <p>XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.</p> <p>XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.</p> <p>Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.</p> <p>XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida.</p>	

Como podemos apreciar, la suspensión tiene por objeto impedir al demandante que, durante el tiempo que dure la tramitación del contencioso administrativo,

sufra los perjuicios que el acto impugnado pudiera traerle, con motivo de su ejecución.

Cabe señalar que el magistrado instructor que admita la demanda, podrá conceder la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado, y dará cuenta a la sala, para que dentro del término de cinco días ésta resuelva en definitiva. La sala negará la suspensión solo cuando con ella se puedan ocasionar perjuicios al interés general. En los demás casos se otorgará cuando se exhiba garantía para reparar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar si no se obtiene sentencia favorable.⁵⁷

Por lo anterior podemos decir que la suspensión es una figura establecida a favor del demandante, que tiene el objeto de salvaguardar sus derechos en tanto no se resuelva el fondo de la controversia.

2.3.5 Contestación a la demanda.

La institución del emplazamiento tiene el objeto de cumplir con la garantía de audiencia, establecida en nuestra Carta Magna, básicamente en los artículos 14 y 16.

Además "...al cumplirse con las normas del emplazamiento se está respetando la garantía de audiencia, la cual ha sido contemplada como el derecho que tiene todo ciudadano de ser oído para ser vencido, y por tanto, para vencer a alguien en un juicio, hay que oírlo y hay que vencerlo."⁵⁸

La contestación a la demanda se establece en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Establece que una vez admitida la demanda se correrá traslado al demandado, emplazándolo para que conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, y en el caso de la contestación a la ampliación de la

⁵⁷ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", 3ª edición, Editorial Limusa, 2001, p 214.

⁵⁸ GOMEZ LARA, Cipriano. "Derecho Procesal Civil", 5ª ed. Editorial Harla. p. 44.

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

ARTÍCULO 19.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.⁵⁹

En este orden de ideas, debemos precisar que el emplazamiento a juicio constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona, que ha sido demandada, y que por lo tanto, deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, para dar contestación dentro del término lega, a la demanda interpuesta en su contra.⁶⁰

En este orden de ideas las formalidades en la notificación son muy importantes por lo que el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 65.- Toda resolución debe notificarse, o en su caso, darse el aviso por correo personal electrónico, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

⁵⁹ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

⁶⁰ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”, 7ª ed. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 131.

Las notificaciones que se realicen a las autoridades o a personas morales por conducto de su Oficialía de Partes u Oficina de recepción, se entenderán legalmente efectuadas cuando en el documento correspondiente obre el sello de recibido por tales oficinas.

Al actuario que sin causa justificada no cumpla con esta obligación, se le impondrá una multa de una a tres veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario. Será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.”⁶¹

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

En lo que concierne al cómputo de los plazos el artículo 74 de la ley en comento, establece que se sujetará a las reglas siguientes:

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

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

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

⁶¹ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

IV. Cuando los plazos se fijan por mes o por año, sin especificar que sean de calendario se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijan por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.”⁶²

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

Tratándose del emplazamiento a los particulares, lo que señala el artículo 67 de la Ley, se hará en los locales de las salas si las personas a quienes deba notificarse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución, pero cuando no se presente se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible. Además, de conformidad con el artículo 67 de nuestra Ley, una vez que los particulares se apersonen en las salas, deberán señalar domicilio en el que se le harán saber, personalmente o por correo certificado, las siguientes resoluciones:

I. La que tenga por admitida la contestación y, en su caso, de la ampliación de la demanda, así como la contestación a la ampliación citada.

II. El requerimiento, a la parte que debe cumplirlo.

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

IV. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional y la sentencia que resuelva la definitiva.

V. Las resoluciones que puedan ser recurridas.

⁶² LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

VI. La resolución de sobreseimiento.

VII. La sentencia definitiva, y

VIII. En todos aquellos casos en que el Magistrado Instructor o la Sala así lo ordenen.

En caso de incumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior, las notificaciones se harán a los particulares por medio de la lista a que se refiere este artículo, la cual contendrá el nombre de la persona, la clave del expediente y el tipo de acuerdo. En los autos se hará constar la fecha de la lista.

Las partes que así lo deseen, podrán señalar su clave o dirección de correo personal electrónico a la Sala Regional en que se lleve el juicio, a fin de que por este medio se les dé aviso de la emisión de los autos y demás resoluciones que en él se dicten, acompañado de un extracto de su contenido que comprenderá la fecha y órgano de emisión, los datos de identificación del expediente y el tipo de auto o resolución. Satisfecho lo anterior, el Magistrado Instructor ordenará que los avisos de que se trata se le practiquen por este medio a la parte que lo haya solicitado; el Actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de que el aviso se envió a la dirección electrónica señalada hasta por tres ocasiones consecutivas y la fecha y hora en que las realizó. En estos casos, durante el plazo de cinco días siguientes a aquél en que el aviso se llevó a cabo, la parte interesada podrá apersonarse al local de la Sala a notificarse personalmente de la resolución de que se trate y, a su vencimiento, si esto último no hubiere ocurrido, se procederá a su notificación por lista.”⁶³

En lo que corresponde al emplazamiento a las autoridades administrativas, el artículo 68 de la Ley, establece las reglas que se deberán seguir:

⁶³ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

ARTÍCULO 68.- Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán por oficio y por vía telegráfica en casos urgentes. También podrán efectuarse, opcionalmente, en la forma prevista en el artículo anterior por medio del aviso en correo personal electrónico.

Tratándose de las autoridades, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal se deberán notificar en todos los casos, únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad señalada en el artículo 5o., tercer párrafo de esta Ley.

Si el domicilio de la oficina principal de la autoridad se encuentra en el lugar de la sede de la Sala, un empleado hará la entrega, recabando la constancia de recibo correspondiente.⁶⁴

Efectuado el emplazamiento, son varios los supuestos que pueden darse, al respecto Briseño Sierra, señala: “De las posibles actitudes del demandado se pueden formar cuatro grupos que recuerdan el comportamiento de un combate a) se somete, b) se resiste, c) contraataca y d) se huye. Traducidas al vocabulario jurídico corresponden respectivamente, al a) allanamiento, reconocimiento; b) confesión, excepciones y defensas; c) contrademanda o reconvencción; y d) contumacia o rebeldía”.⁶⁵

Para Manuel Lucero, el *allanamiento* a la demanda constituye una actitud activa del demandado, puesto que reacciona y contesta haciendo saber al juzgador que se somete expresamente a la pretensión de su contraparte.⁶⁶

Cabe señalar que el allanamiento no implica el reconocimiento del demandado respecto de la fundamentación de la pretensión del actor, sino que es la aceptación de los hechos planteados por la demandante, pues simplemente no se desea continuar con la contienda, por lo que se emitirá de inmediato una

⁶⁴ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

⁶⁵ BRISEÑO SIERRA, Humberto. “Derecho Procesal Fiscal” 2ª ed. Editorial Porrúa, México, 1999. p. 160.

⁶⁶ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª. Ed. Editorial Porrúa. México, 2002. p.138.

sentencia que anule el acto impugnado, sin embargo, el allanamiento puede ser parcial, en este caso la demandada no acepta todas y cada una de las pretensiones de la actora, en este sentido, las mismas serán estudiadas una vez cerrada la instrucción, a fin de emitir la sentencia que en derecho corresponda.

En el *reconocimiento*, “el demandante acude y reacciona produciendo una contestación, pero el contenido de ella tiene por objeto poner en conocimiento del juzgador la admisión de las razones jurídicas de la pretensión del actor”.⁶⁷

Respecto a la *confesión* de la demanda, el demandado admite los hechos que le son imputados por el actor, pero no el derecho que éste invoca. La confesión de las partes debe hacerse de hechos que le son propios. Se llama confesión judicial la que se lleva a cabo dentro del juicio y ante el tribunal competente.

Al respecto el maestro Cipriano Gómez Lara dice: “La confesión de la demanda implica, en éste supuesto, que no habrá controversia sobre los hechos, de ahí que no se necesita la prueba, y, muy probablemente la controversia será sólo sobre el derecho, o sea, sobre la interpretación jurídica que las partes atribuyen a la realización de los hechos pero estando de acuerdo sobre los mismos”.⁶⁸

Cabe señalar que la confesión de la demanda, en el contencioso administrativo, se encuentra establecida en el artículo 20 fracción III, en relación con el artículo 46 fracción I, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y no le compete únicamente al demandado, ya que también podrá hacerlo el demandante.

Las *excepciones y defensas*, es otra actitud que puede asumir el demandado al contestar la demanda, es decir, resistirse a las pretensiones del actor, ya sea refutando los fundamentos en que se apoya el libelo, negando los derechos que se le imputan, o, en su caso, atacando la integración de la relación

⁶⁷ BRICEÑO SIERRA, Humberto. “Derecho Procesal Fiscal”. 2ª edición, Editorial Porrúa. México 2000. p. 345.

⁶⁸ GOMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”, 5ª ed. Editorial Harla. p. 87

procesal. Sin embargo, ni la doctrina ni la legislación, ni la jurisprudencia, han dado un criterio unánime que establezca una diferencia sustancial.

“Cuando frente a una afirmación que entraña una pretensión del actor el demandado le responde, por ejemplo <<no es verdad, no es verdad lo que estas afirmando, no es cierto que exista tu derecho o no es cierto que existan los derechos sobre los cuales pretendes tu desprender la consecuencia de tu pretensión>>, dirige su oposición hacia la existencia y hacia la fundamentación de la pretensión, y, por lo tanto, estaríamos frente a una típica defensa, una excepción por lo contrario...implicaría que el demandado esta alegando un hecho nuevo, una circunstancia nueva que ha venido a modificar la situación anterior”.⁶⁹

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no hace alusión a las *excepciones ni a las defensas* de manera expresa, sin embargo se aplicará de manera supletoria lo establecido por el artículo 329 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (artículo 213 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005) enumera los requisitos que deberá contener la contestación a la demanda:

ARTÍCULO 20.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

⁶⁹ GOMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”, 5ª ed. Editorial Harla, México 2003, p. 110.

- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- VI. Las pruebas que ofrezca.
- 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.⁷⁰

En este orden de ideas, es preciso señalar que la fracción V, del citado artículo 20, implementa una cuestión nueva al procedimiento ya que en el anterior artículo 213 no se contemplaba tal situación y el demandado no tenía esa posibilidad para desvirtuar tal derecho.

El artículo 21 señala lo que el demandado deberá adjuntar a su contestación:

ARTÍCULO 21.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

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

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

⁷⁰ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Este artículo no sufrió cambio alguno respecto del anterior artículo 214 del Código Fiscal de la Federación, hoy artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Otra de las actitudes que puede tomar el demandado se conoce como excepciones.

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

Excepciones dilatorias: son aquéllas que tienen por objeto demorar la tramitación del proceso, por eso sus efectos son temporales. Son aquéllas resistencias que puede hacer el demandado, pero no en cuanto al fondo del asunto, sino aquéllos obstáculos que se invoquen para dilatar o enervar la acción o demanda del actor.⁷¹ Son de dos tipos: las de previo y especial pronunciamiento y las simples dilatorias, y las contempla la Ley en su artículo 29, de las cuales hablaremos más adelante en el presente capítulo.

ARTÍCULO 29.- En el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de juicios.
- III. El de nulidad de notificaciones.

⁷¹ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal". 7ª. Ed. Editorial Porrúa. México, 2002. p.138.

IV. La recusación por causa de impedimento.

V. La reposición de autos.

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

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

Las simples dilatorias: no suspenden el juicio, sino que se resuelven en la sentencia definitiva. Por lo que respecta a las simples dilatorias la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sólo contempla la de suspensión de la ejecución y la de falsedad de documentos a los que Delgadillo Gutiérrez llama incidentes ordinarios.

En cuanto a las excepciones perentorias, Manuel Lucero Espinosa señala que: “Son aquellas encaminadas a lograr se deseche la demanda, por lo tanto, destruyen o extinguen la acción. Tienen por objeto terminar con la contienda sin discutir los fundamentos y argumentos de la pretensión del demandante, es decir, sin entrar al fondo del asunto.”⁷²

El artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece los supuestos por los que puede terminar la contienda sin que se discutan los fundamentos de la pretensión, y son los siguientes:

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.

⁷² LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª. Ed. Editorial Porrúa. México, 2002. p.138.

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.

Por último, en cuanto a la *contumacia*, sus efectos de la contumacia están regulados en los artículos 19 y 45 de la Ley, anteriormente artículos 212 y 233 del Código Fiscal de la Federación, y puede ser total o parcial. Es total cuando el demandado, emplazado legalmente, no comparece al juicio, absteniéndose de ejercer los derechos procesales que le corresponden. Es parcial cuando deja de efectuar sólo alguna carga procesal.

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

De igual manera que en la contestación a la demanda, la contestación a la ampliación de la demanda se regirá por los mismos artículos: artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (requisitos de la contestación), artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (documentos adjuntos a la contestación).

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

según sea el caso los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación y las pruebas que se ofrezcan, de igual forma se hará en la contestación a la ampliación de la demanda.

En este orden de ideas, podemos señalar que se mantiene sin cambio la prohibición establecida en el artículo 23 de la Ley, como la única limitación que tiene la autoridad una vez producida su contestación, en el sentido de que deberá estar fundada y motivada, y no puede mejorar los fundamentos de derecho al contestar la ampliación de la demanda.

Como podemos apreciar, no hubo reformas sustanciales respecto de los preceptos aplicables a la contestación de la demanda y la contestación a la ampliación de la demanda, manteniéndose casi intacto, únicamente respecto de la notificación se implementa en el párrafo segundo, fracción VII del artículo 67 de la Ley, una mejora al facultar a las partes que así lo deseen, para señalar una dirección de correo personal electrónico a la Sala Regional en que se lleve el Juicio, a fin de que por este medio se les dé aviso de la emisión de autos y demás resoluciones que en él se dicten, con lo cual se avanza de gran manera en la utilización de los avances tecnológicos con el objeto de hacer más eficiente la tramitación de los juicios.

2.3.6 Impedimentos y excusas.

Los impedimentos y excusas, son las causas que considera la ley, por las cuales una autoridad que es competente para conocer de una controversia, tiene el deber de manifestar que se encuentra impedido para ello al Presidente de la sección o de la Sala Regional, el cual una vez que reciba la causa del impedimento turnará el asunto al Presidente del Tribunal, a fin de que la califique, y en su caso procederá a tramitar el asunto en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal.

Los impedimentos y excusas, están establecidos en el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, y son las siguientes:

ARTÍCULO 10.- Los magistrados del Tribunal estarán impedidos para conocer, cuando:

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

Los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos a que se refiere este artículo.

En este orden de ideas, es evidente que los impedimentos y excusas, son los supuestos por los que los magistrados estarán impedidos para conocer de un asunto determinado, aún siendo de su competencia en razón de territorio, cuantía o materia, debido a cuestiones de carácter personal del magistrado, que podrían influir en la resolución del mismo viciando su juicio, por lo que al recaer en estos supuestos se debe nombrar sustituto entre los secretarios de la sala.

2.3.7 Incidentes de previo y especial pronunciamiento.

La palabra incidente se estime deriva del latín “*incido, incidens*” (conocer, interrumpir, suspender), o del verbo “*cedere*” (caer en, sobrevenir).⁷³ Por incidente entendemos, en cuanto a su significación procesal, aquél acontecimiento de mediana importancia que sobreviene en el curso de un

⁷³ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. “Teoría general del Proceso”. 14ª Ed. Editorial Porrúa, México, 2005. p.129.

proceso en el que interviene una autoridad estatal con facultades jurisdiccionales.

El maestro Ignacio Burgoa expresa, “Incidente es toda cuestión contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene con éste estrecha relación.”⁷⁴

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución que corresponda, por referirse a presupuestos procesales que puedan afectarle o restarle validez al proceso. Son de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una sentencia interlocutoria que sólo concierne a la cuestión que lo provocó y no guarda relación con el fondo del juicio.⁷⁵ Dichos incidentes están regulados en el actual artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo (artículo 217 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta 2005) y se suspenderá el juicio en el principal cuando se promueva alguno, que a la letra establece:

ARTÍCULO 29.- En el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de juicios.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. La recusación por causa de impedimento.
- V. La reposición de autos.
- VI. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

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

⁷⁴ BRGOA ORIHUELA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”. México, 1950, p. 433.

⁷⁵ Cfr. MARGAIN MANATAOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, 10ª ed. Editorial Porrúa, México, 2001. p.313.

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

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

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

El artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala los casos en que procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución, que se dan en los siguientes casos:

ARTÍCULO 31.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

- I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.
- III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

Dicha acumulación se tramitará de oficio o a petición de parte. A petición de parte se hará ante el magistrado instructor que este conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero. Dicho magistrado en el plazo de cinco días, deberá formular el proyecto de resolución, que someterá a la Sala la cual dictará la que proceda, bien sea desechando el incidente o bien decretar la acumulación.

La *nulidad de notificaciones*, tiene lugar de conformidad con el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando las notificaciones no fueren hechas conforme a lo establecido en la misma serán nulas, caso en el cual el perjudicado podrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, pedir que se declare la nulidad de las mismas, ofreciendo en ese mismo escrito las pruebas pertinentes, y una vez que se declare la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores, además impondrá al actuario, una multa del equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, además el actuario podrá ser destituido de su cargo en caso de reincidencia.

La *recusación por causa de impedimento*, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podrá recusarse a los magistrados o a los peritos del tribunal cuando se encuentren en alguno de los casos de impedimento previsto en el artículo 10 de tal ordenamiento.

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

Administrativa). De tratarse de un magistrado de Sala Superior él mismo, deberá abstenerse de conocer del asunto.

La recusación de los peritos se hará ante el magistrado instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto por el que se le designe. Una vez recibida la promoción, el magistrado instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe, dentro de los tres días siguientes. La falta de informe presumirá cierta la causa de impedimento respectiva. De encontrarse fundada la recusación, la Sala respectiva, sustituirá al perito.

2.3.8 Incidentes ordinarios.

Existen otros dos incidentes que si bien no son de previo y especial pronunciamiento, al no encontrarse establecidos en el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta conveniente señalar que son de suma importancia en la tramitación del juicio, y son el incidente de suspensión de ejecución (artículo 28 de la Ley), y el incidente de la falsedad de documentos (artículo 36 de la Ley).⁷⁶ Les ha denominado a estos incidentes, incidentes ordinarios.

El *incidente de suspensión* a la ejecución lo podrán promover los particulares ante la Sala de conocimiento del juicio, en el escrito de demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, y de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede en los siguientes supuestos:

- Cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión;
- Cuando rechace la garantía ofrecida, o
- Cuando reinicie la ejecución.

⁷⁶ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", 3ª edición, Editorial Limusa, 2001, p. 213.

El particular deberá acompañar al escrito, copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio.

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

En este orden de ideas en preciso señalar que hay modificaciones respecto del procedimiento que establecía el antiguo Código Fiscal de la Federación ya que la fracción X del citado artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que las autoridades demandadas, podrán impugnar el auto que decrete o niegue la suspensión provisional, como única excepción, mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley, excepción que se encuentra establecida en el artículo 62 de la Ley. Además de que, en caso de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja, cuestión en la que ahondaremos posteriormente en el presente trabajo.

El *incidente de falsedad de documentos*, establecido en el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede cuando

cualquiera de las partes sostenga la falsedad de uno de ellos, incluyendo las promociones y actuaciones en el juicio, y se podrá hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio, cuya substanciación seguirá lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 39 de la Ley en comento.

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

Al respecto, Manuel Lucero Espinosa argumenta que en el contencioso administrativo éste incidente es diferente al similar que contempla el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que en este si es de previo y especial pronunciamiento, y suspende la tramitación del proceso, en tanto el órgano judicial del orden penal resuelve sobre la autenticidad del documento correspondiente, en cambio, el previsto en el Código Fiscal de la Federación no paraliza el curso normal del juicio, en tanto que la Sala respectiva es la que resolverá sobre la autenticidad del documento pero sólo para efectos de dicho juicio.⁷⁷

Cabe señalar que tanto los incidentes de previo y especial pronunciamiento, como los incidentes ordinarios, se encuentran regulados en cuanto a su procedimiento en los artículos del 29 al 39, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁷⁷ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal". 2003, p 121.

Consideramos que en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se mantiene la misma regulación que prevalecía en el antiguo Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, así como la substanciación de los incidentes, tanto de previo y especial pronunciamiento, como los ordinarios.

2.3.9 Pruebas.

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

Conforme a lo dispuesto en segundo párrafo del artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el contencioso administrativo substanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesión de las autoridades en las que se tenga que absolver posiciones, así como la petición de informes, a menos que estos consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

En el Juicio Contencioso Administrativo, conviene precisar ¿a quién corresponde la carga de la prueba? En este sentido, el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo por disposición expresa del artículo 1o de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado de sus excepciones, que es el principio general que rige la teoría del proceso. Esto implica que es al demandante en quien recae principalmente el acto de probar.

El demandado sólo estará obligado a probar en el caso de que haga valer excepciones contra los argumentos de impugnación del actor, lo que implica

que, si el demandado solamente niega, no está obligado a probar. En tal sentido, el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece los casos de excepción en que aunque la parte niegue estará obligada a probar, siendo ellos:

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

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

Por otra parte, establece el artículo 230 en su último párrafo del Código Fiscal de la Federación que el magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia. Lo cual corresponde al artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En cuanto a los medios de prueba, Rafael de Pina Vara comenta lo siguiente: “Los medios de prueba son las fuentes de donde el juez deriva las razones que producen mediata o inmediatamente su convicción sobre la existencia o inexistencia de los hechos o actos que constituyen el objeto de la prueba”.⁷⁸

El artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que como ya lo mencionamos, es de aplicación supletoria a nuestra Ley, reconoce como medios de prueba los siguientes:

1. La confesión;
2. Los documentos públicos;

⁷⁸ DE PINA VARA, Rafael. “Diccionario de Derecho.” 32ª edición Editorial Porrúa, México 2003.

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

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

Es criterio del magistrado instructor llevar a cabo dicha prueba, sin que ello implique violación al procedimiento, según el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y en caso de que las partes la promuevan en sus escritos la deberán fundamentar conforme al mencionado artículo 41, y no del artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles, según tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Judicial.

Respecto de las pruebas supervenientes el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

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

Al presentarse la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se vale hacer nuevos argumentos y agravios, y exhibir las pruebas que apoyen dichos argumentos propuestos, ya que es en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa donde se inicia la litis materia de la controversia.

2.3.10 Valoración de las pruebas.

Respecto al valor probatorio de las pruebas que se ofrecieron dentro del Juicio de Nulidad habrá de ser otorgado por la Sala Regional del conocimiento de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece que hará prueba plena:

I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por 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.

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.⁷⁹

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

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

Por último, es conveniente anotar que el requerimiento para exhibir una prueba ofrecida que no se exhibió anexa a la demanda de nulidad del promovente, el apercibimiento de tenerla por no ofrecida, si no se presenta en el término de cinco días y el acuerdo que la tenga por no ofrecida, deben impugnarse mediante Juicio de Amparo Directo, en el caso del particular. Al respecto, existen algunas reglas según tesis del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pronunciada en: Revisión fiscal 369/2003, Secretario de Hacienda y Crédito Público, 24 de septiembre de 2004. Aprobada por unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Iván Eladio Palacios Allec, establece lo siguiente:

:

⁷⁹ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ESTÁN OBLIGADAS A REQUERIR LA EXHIBICIÓN DE LAS PRUEBAS PRESENTADAS DEFICIENTEMENTE. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 209 y 214 del Código Fiscal de la Federación, se establece la obligación imperativa tanto a cargo del demandante como del demandado de adjuntar tanto al escrito de demanda como al de su contestación, entre otros, la documental que acredite la personalidad con que se ostentan; el cuestionario para el perito; el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, así como las constancias y demás documentos probatorios que ofrezcan y, en caso de que el promovente del juicio no adjuntara a la demanda los documentos referidos en el primer numeral citado, el Magistrado instructor lo requerirá para que los presente en un término de cinco días y de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda, o bien, por no ofrecidas las probanzas; por su parte, el segundo de los numerales en mención señala que los mismos requerimientos son aplicables para el demandado al contestar la demanda. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos en cita se desprende que establecen claramente las cargas probatorias de las partes, en el sentido de que al actor le corresponde probar los hechos constitutivos de su acción y al demandado los de sus excepciones, por lo que la carga probatoria en el juicio contencioso recae en la parte interesada en demostrar determinado punto de hecho, sin que al respecto se prevea la obligación para la Sala resolutora de requerir a la demandada para que presente aquellas probanzas que por error u omisión no adjuntó, con las que anexó a su escrito contestatorio, dado que en términos del penúltimo párrafo del artículo 209, ello sólo sería procedente cuando tales probanzas no hubiesen sido exhibidas en su totalidad, no así cuando éstas de manera incompleta fueron exhibidas. Por ende, no existe obligación de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de requerir a la demandada la exhibición de las pruebas que haya presentado deficientemente, debido a que el requerimiento a que se refiere el artículo 214 del Código Fiscal de la Federación, sólo procede cuando las pruebas hayan sido ofrecidas pero no exhibidas, ya que estimar lo contrario, implicaría alterar los principios de equidad procesal y de estricto derecho que rigen en el juicio contencioso administrativo.

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

2.3.11 Alegatos y cierre de instrucción.

Alegato para Rafael de Pina Vara es el razonamiento o serie de ellos con que los abogados de las partes (o las personas que puedan estar autorizadas al efecto) pretenden convencer al juez o tribunal de la justicia de la pretensión o pretensiones sobre las que están llamadas a decidir. Los alegatos pueden ser verbales o escritos.⁸⁰

El maestro Margain Manautou, advierte que los alegatos sirven para destacar lo expuesto en el escrito de demanda, rebatir lo que la autoridad demandada contesta exponiendo las irregularidades o excesos de la misma al pretender mejorar el acto impugnado, así como para invocar precedentes jurisdiccionales o jurisprudencia recién establecida sea por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o por los Tribunales Judiciales Federales; resaltando la débil o nula defensa que en su contestación produjo la autoridad, sin embargo queda claro que el contenido de ellos no puede formar parte de la *litis*, como tampoco la parte actora puede aprovecharlos para mejorar su defensa introduciendo argumentos no expuestos en la demanda.⁸¹

En este sentido, respecto del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyo texto es el mismo del antiguo artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, se pronunció en Amparo Directo 1743/89, visible en el Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo IV, julio-diciembre 1989, Tribunales Colegiados de Circuito, Segunda Parte II.

⁸⁰ DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de Derecho." 32ª edición Editorial Porrúa, México, p. 14, 2003.

⁸¹ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 10ª ed. Editorial Porrúa, México, 2001. p.350.

ALEGATOS EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- De conformidad con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes. Pero para que la omisión cause perjuicio y por ende, se haga necesaria la reposición del procedimiento para efecto de considerarlos en el fallo, es menester que no se limiten a repetir los mismos razonamientos que se expusieron en los conceptos de nulidad. En efecto, porque, aún cuando la Sala Fiscal responsable haya omitido hacer referencia expresa al escrito de alegatos presentados en tiempo por el actor, violando con esa exclusión el artículo 235 del Código Tributario Federal, que obliga a las salas del Tribunal Fiscal a tomarlos en consideración al dictar sus sentencias, dicha omisión no le causa agravio jurídico alguno al actor, si el escrito de alegatos es una mera reproducción de determinado concepto de nulidad, del cual ya se ocupó al dictar el fallo impugnado, puesto que en ningún momento se le deja en estado de indefensión, y a nada práctico conduciría el conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable hiciera alusión expresamente al escrito de alegatos, sin que tal alusión condujera a variar el sentido de su resolución; lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal contenido en el artículo 17 Constitucional.

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

El cierre de instrucción que menciona el último párrafo del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación (actual texto del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) tiene la naturaleza procesal de la figura de la citación para sentencia en el ámbito civil, que señala el fin de la actividad procesal de las partes. El único caso de excepción que permite la actuación de las partes, una vez cerrada la instrucción, es la situación extraordinaria de que se presente un nuevo hecho en la calidad de superveniente, lo que permitiría la ampliación de la actividad procesal.⁸²

⁸² Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, C. Alberto. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa", 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004. p.543.

En este punto podemos señalar que no hubo reforma alguna al texto del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, y fue transcrito en los mismos términos al artículo 47 de la nueva Ley.

2.4 Recursos

Los recursos, son los medios de los que se pueden servir los contendientes para impugnar las resoluciones de las autoridades cuando consideran que estas no están apegadas a derecho.

“Los medios de impugnación son las facultades conferidas a las partes y poder del Ministerio Público en su caso, que les permiten combatir las resoluciones de los jueces cuando entienden que no se ajustan a derecho.”⁸³

Dentro del procedimiento contencioso administrativo se prevén dos recursos, el de reclamación ante el propio tribunal y el de revisión ante los tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación prevé medios impugnativos que pueden promover las partes, en contra de resoluciones jurisdiccionales dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del proceso contencioso administrativo, debido a que la actividad jurisdiccional al ser ejercida por seres humanos, se encuentra sujeta a la imperfección, es por ello que se establecen medios impugnativos o de defensa con el objeto de que los actos emitidos por el órgano jurisdiccional sean revisados incluyendo la sentencia definitiva, a fin de que de no haberse emitido conforme a derecho sean revocados o modificados, o en su caso, de no comprobarse su ilegalidad, se confirmen.⁸⁴

⁸³ DE PINA VARA, Rafael. “Diccionario Jurídico”. 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003.

⁸⁴ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 2003, p 265.

En este sentido se mantiene los mismos recursos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de los que establecía el Código Fiscal de la Federación, es decir, el recurso de *reclamación* previsto en el artículo 59 de la Ley, y el recurso de *revisión* establecido en el artículo 63 de la Ley.

2.4.1 Recurso de reclamación.

El recurso de reclamación se encuentra establecido en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el medio de defensa que tienen las partes dentro del Juicio de Nulidad que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto o propósito fundamental de modificar, revocar o dejar sin efectos los acuerdos que emita el magistrado instructor.

Conforme a lo establecido por el artículo 59 de nuestra ley, el recurso de reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que enumeramos a continuación:

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

12. Admitan la intervención del tercero interesado;
13. Nieguen la intervención del tercero interesado.

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

Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio, por desistimiento del actor, no será necesario dar vista a la contraparte (artículo 61 del la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

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

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

“Artículo 36. Los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

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

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

Cabe señalar que dentro de las reformas que entraron en vigor en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece como único

caso de excepción, la facultad para que una sentencia interlocutoria que conceda o niegue la suspensión definitiva, sea impugnada mediante éste recurso, de acuerdo con lo establecido con el artículo 62 de la ley y con lo cual se solventa una laguna que se presentaba con frecuencia en la práctica.

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

RECLAMACIÓN, RECURSO DE. EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CARECE DE FACULTADES PARA CALIFICAR SU PROCEDENCIA.- El magistrado instructor del Tribunal Fiscal de la Federación carece de facultades para calificar la procedencia del recurso de reclamación y sólo debe, después de interpuesto correr traslado a la contraparte y, sin más trámite, dar cuenta a la sala para que ésta resuelva, lo que demuestra que únicamente la tramitación relacionada con la interposición del recurso es de su competencia.

2.4.2 Recurso de revisión.

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

El artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que el recurso de revisión es procedente en contra de los siguientes actos jurisdiccionales:

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

El recurso de revisión se interpondrá por escrito ante la Sala Regional del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto impugnado, para su sustanciación por el Tribunal Colegiado de Circuito de la región, de acuerdo con lo establecido por el mencionado artículo 63 de la Ley, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 63.- Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

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

- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

III. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

IV. Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”⁸⁵

Para la procedencia del recurso de revisión, la autoridad deberá de probar que hubo violaciones durante el procedimiento, (violaciones *in procedendo*) o que la sentencia contiene en sí misma violaciones legales (violaciones *in iudicando*).

El conflicto versa en que el artículo en comento no establece regla alguna para determinar la acepción que deba darse a los términos de importancia y de trascendencia en el supuesto de la fracción II, cuando la cuantía sea inferior al monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce, o la cuantía sea indeterminada, además de que la ley exige la concurrencia de ambos requisitos (importancia y de trascendencia), que la autoridad deberá razonar.

⁸⁵ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

2.5 Instancias en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Aunque no están señalados como recursos, existen otros procedimientos especiales en la Ley, los cuales son también medios impugnativos relacionados con la actuación del Tribunal, y son la excitativa de justicia, prevista en el artículo 55; la instancia de queja establecida en el artículo 58, fracción II; y la aclaración de sentencia cuyo fundamento se establece en el artículo 54 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.5.1 Excitativa de justicia.

La excitativa de justicia es un procedimiento especial de ejecución cuyo fundamento se encuentra en los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. No se trata de un recurso que pretenda modificar algo, sino que se refiere a una instancia cuya finalidad es hacer que se cumpla con un derecho.

La excitativa de justicia procede por la inactividad del magistrado instructor o de la Sala, por no formular dentro del término de ley, su proyecto de sentencia, o por no emitirla respectivamente.⁸⁶

Una vez substanciado el Juicio de Nulidad y cerrada la instrucción en el mismo, el magistrado instructor cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días, conforme al artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para formular el proyecto de sentencia correspondiente, el cual deberá presentarlo a los demás integrantes de la Sala para su aprobación, los cuales cuentan con un plazo de quince días para ello.

De lo anterior se desprende que la excitativa de justicia procede en dos supuestos:

⁸⁶ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal". 2003, p 280.

- Cuando el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo, dentro del plazo de 45 días señalado en el artículo 49 de la Ley.
- Cuando no se ha dictado sentencia dentro de los sesenta días, aún existiendo el proyecto del magistrado instructor.

Transcurrido en su totalidad dichos términos, las partes se encontrarán en aptitud de promover una excitativa de justicia, cuyo efecto únicamente es de agilizar la emisión de la sentencia, pero sin que tenga mayor relevancia en cuanto a la legalidad o términos de esta.

En cuanto a su trámite, la excitativa de justicia, se interpone ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien tiene la facultad de tramitar y formular los proyectos de resolución respecto de las excitativas de justicia que se promuevan, siendo competente el Pleno de la Sala Superior para conocer de dichas excitativas y resolverlas (artículos 16, fracción VII y 26 fracción XI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Una vez recibido el escrito promoviendo excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal solicitará un informe al magistrado responsable para que manifieste lo que corresponda a manera de justificación, dentro del plazo de cinco días. Una vez concluido este plazo, el Presidente formulará el proyecto de resolución que lo pondrá a consideración del Pleno, y determinando este que la excitativa promovida es fundada, se otorgarán quince días al magistrado responsable para que se elabore el proyecto respectivo. En el caso de que no se elabore dicho proyecto dentro del término otorgado, el magistrado será sustituido designándose a uno de los Secretarios para que lo elabore. Aunque la ley no determina expresamente a cuál de los Secretarios se refiere si al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios adjuntos, a los Secretarios de la Sala Superior, o a los Secretarios de la Sala Regional correspondiente, en lógica debe entenderse que se refiere a éstos últimos, es decir a los Secretarios adscritos a la propia Sala del conocimiento.

Para el caso de que la excitativa de justicia se promueva porque no se ha emitido la sentencia dentro de los sesenta días siguientes a cuando se tenga por cerrada la instrucción, pese a haberse elaborado ya el proyecto respectivo, el Presidente del Tribunal solicitará el informe correspondiente de la Sala Regional o de la Sección de la Sala Superior, según sea el caso. El plazo para rendir este informe por falta de emisión de la sentencia en tiempo es de tres días, el cual es menor al anterior de cinco días. Si se considera fundada la excitativa de justicia, entonces se otorgará un plazo de diez días para emitir la sentencia correspondiente (que es también menor al anterior, que es de quince días). Si la sentencia no se emite dentro del plazo otorgado, entonces se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de Sección. El problema aquí está en el verbo “podrá”, que indica posibilidad, no deber u obligación. Es decir, la utilización del verbo podrá “indica que se trata de una facultad discrecional que puede ser o no ejercida en detrimento de la seguridad jurídica y de la certeza que al respecto debe tener el particular sobre los términos procesales que deben ser cumplidos con el fin de una rápida y expedita administración de justicia.”⁸⁷

Cabe mencionar que Los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regulan dicha figura, mismos que no sufrieron modificación alguna del texto que anteriormente se encontraba en los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

2.5.2 Queja.

La queja aunque no está señalada como recurso, es un procedimiento especial de impugnación, relacionado con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁸⁷ Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, C. Alberto. “Los Medios de Impugnación en Materia administrativa”. 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 2004.

La queja se prevé en las fracciones II, III y IV del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, anteriormente se establecía en el 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

De acuerdo con la fracción II del artículo 58 de la ley en comento, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno, en contra de los siguientes actos:

- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada.
- La resolución que incurra en exceso o defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.
- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.
- Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.
- Cuando la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

La queja se podrá presentar ante la Sala Regional, Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto.

El Magistrado Instructor de la Sala Regional, el Presidente de la Sección o el Presidente del tribunal, ordenarán a la autoridad a quien se impute el acto para que rinda un informe en el que justifique el acto que provocó la queja, dentro del plazo de cinco días

Una vez que haya vencido el plazo para que la autoridad rinda su informe, con o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, quien resolverá la queja dentro de los cinco días siguientes.

Es importante señalar que el procedimiento de resolución de la queja que se establecía en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 fue reformado, y el actual procedimiento previsto por el artículo 58 ha subsanado algunas lagunas que se presentaban en la práctica, sin embargo el estudio relativo a la queja, su naturaleza jurídica, antecedentes, alcances jurídicos, supuestos de procedencia, serán objeto del presente trabajo en el capítulo IV.

2.5.3 Aclaración de sentencia.

La aclaración de sentencia, se encuentra prevista por el artículo 54 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo texto del anterior artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

“ARTÍCULO 54.- La parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.”⁸⁸

⁸⁸ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

Se trata de una instancia que puede promoverse por una sola vez, cuando una de las partes estima que la sentencia definitiva o una parte de ella, es contradictoria, ambigua u obscura.

En este sentido, la aclaración de sentencia tampoco es un recurso sino una instancia, ya que la finalidad de esta figura no es cambiar el sentido de la sentencia, pues únicamente se pretende que la misma sea clara y precisa para que pueda ser comprendida por las partes en el juicio y no se provoquen confusiones al momento de su lectura.

Al respecto, Sánchez Pichardo manifiesta lo siguiente: “La figura de la aclaración de sentencia no estaba contemplada expresamente en el Código Fiscal de la Federación y fue introducida como consecuencia de las reformas para el año fiscal de 1996. Anteriormente, la figura de la aclaración, podía ser utilizada, pero por aplicación supletoria del artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles. La introducción de tal figura dentro del procedimiento contencioso administrativo tal como lo determina el Código Fiscal de la Federación, fue en beneficio del particular, ya que si bien éste anteriormente podía hacer uso de tal figura procedimental, el término concedido por el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, era de tan sólo tres días, término muy breve. Con la introducción de esta figura, el artículo 239-C, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, contempla un término de diez días para presentar estas instancia ante la Sala emisora, de la resolución, lo que amplía el término”.⁸⁹

Esta instancia se promoverá por escrito ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, en dicho escrito deberá indicarse expresamente qué parte de ésta es sobre la que se solicita aclaración.

Recibido el escrito de aclaración, la sala respectiva deberá resolverla dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción, sin variar la sustancia de la

⁸⁹ SÁNCHEZ PICHARDO, C. Alberto. “Los Medios de Impugnación en Materia administrativa”. 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 2004., pp. 610 y 611.

sentencia. La resolución que recae a dicha aclaración no admite recurso alguno, por sí sola, ya que se presumirá que es parte integrante de la sentencia. La interposición de la aclaración de sentencia, interrumpe el término de la impugnación de ésta, que legalmente proceda a través de los medios de defensa correspondientes, como puede ser el amparo o la revisión fiscal.

Consideramos que la aclaración de sentencia es un derecho de las partes, prevista por el artículo 54 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239-C adoptó en 1996, la figura de la aclaración, del artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, con lo que se evitaron las dudas en el sentido de que la mencionada figura, no se establecía expresamente en el Código Fiscal de la Federación aunque se encontraba implícita en el artículo 197 del Código en comento, al establecer la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cabe señalar que la única reforma que sufrió la figura de la aclaración de sentencia, respecto del artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación, es únicamente en cuanto a que ya no se menciona el nombre completo del Tribunal, pero en cuanto a los supuestos de procedencia, al plazo de diez días para interponerla, al plazo de cinco días para que la sala o sección resuelva y los alcances de la misma se mantienen iguales.

CAPÍTULO III
SENTENCIA

CAPÍTULO III

3.1 Definición.

La palabra *sentencia* tiene su origen en el vocablo latino “*sententia*” que significa, en su acepción forense, decisión del juez o del árbitro. Ya que en efecto la sentencia en el derecho romano constituía la fase culminante del proceso que se realizaba frente al juez. La misión del juez por tanto, estriba en examinar el asunto, comprobar los hechos relacionados con él y en hacer una sentencia en la que aplicaba los principios de derecho puestos en juego.⁹⁰

La sentencia no sólo implica que se tome una decisión o un se realice un examen, sino un juicio lógico, en el que se observa la estructura del razonamiento, y en este sentido el maestro Cipriano Gómez Lara, sostiene lo siguiente:

“La sentencia es también una conclusión derivada, del juicio lógico que implica, y que se produce en la segunda etapa del proceso, o sea, en la llamada del juicio. Esto en razón de que la sentencia contiene la estructura de un juicio lógico a la manera aristotélica: la premisa mayor es la norma general aplicable al caso concreto; la premisa menor es el caso concreto; y la conclusión es el sentido de la sentencia, o sea, lo que la sentencia decide y lo que la sentencia ordena.”⁹¹

Sin embargo, la sentencia no sólo se trata de un examen, una decisión, un juicio lógico o de una etapa procesal.

En este sentido Eduardo J. Couturé, le da además a la sentencia el carácter triple de hecho jurídico, de acto jurídico y de documento. “Es un hecho en cuanto constituye en sí misma un suceso, un acontecer humano que produce un nuevo objeto jurídico no existente antes de su aparición. Es un acto jurídico porque el hecho está impulsado por la voluntad y se halla dotado de

⁹⁰ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. “Derecho Procesal Civil”, 9ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003. p. 439.

⁹¹ GOMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”, 6ª ed. Ed. Oxford, México, 1997. p. 190

determinados efectos jurídicos; estos se proyectan mas veces sobre el proceso en que se dicta y otras sobre el derecho que en él se dilucida, y es un documento porque registra y representa una voluntad jurídica”.⁹²

El maestro Humberto Briceño Sierra nos dice que la sentencia “es el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia, no sólo porque se va hacia el exterior del proceso, sino porque recoge de éste los actos de eficacia y eficiencia, para dejar resuelto el litigio.”⁹³

En referencia al marco jurídico de la sentencia, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220, señala lo siguiente:

“ARTICULO 220.- Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.”⁹⁴

De lo anterior podemos decir también que la sentencia es la resolución judicial que se caracteriza porque decide el fondo del negocio, o en el caso de la interlocutoria, resuelve el incidente.

Por lo tanto, consideramos que la sentencia es el acto que emite el órgano jurisdiccional que tiene el carácter de resolución ya que ha de resolver la controversia que le fue planteada, y apegándonos a lo que señala el maestro Cipriano Gómez Lara, dicha resolución la efectuará mediante un juicio lógico, adoptando la forma de un silogismo, tomando en consideración las pretensiones hechas por las partes, aun tratándose de cuestiones incidentales en cuyo caso estaremos en presencia de una sentencia interlocutoria, pero que de igual manera, definen una cuestión o una contienda planteada, puesto que

⁹² COUTURÉ J. Eduardo. Cit. por Arellano García Carlos, “Derecho Procesal Civil” 9ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003. p. 441.

⁹³ BRICEÑO SIERRA, Humberto. “Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Mexicano”, 2ª Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1975. p. 627.

⁹⁴ Código Federal de Procedimientos Civiles. Ed. Porrúa. México, 2006.

el juez elimina la incertidumbre en una relación concreta de derecho, y determina su situación y las consecuencias jurídicas.

3.2 Naturaleza jurídica de la sentencia.

La sentencia es un acto del juzgador, el cual se encuentra revestido de varias características que lo hacen complejo, y en lo que respecta a su naturaleza jurídica, podemos mencionar lo siguiente:

- La sentencia es un acto del órgano jurisdiccional.- Esta nace como un acto del Estado, o sea el juzgador en el ejercicio de la función jurisdiccional encargado de la administración de justicia.
- La sentencia es un acto de inteligencia del juez.- El juzgador al producir o emitir su fallo, lo hace mediante un juicio lógico, el cual se convierte en un elemento esencial de la sentencia; sin embargo dicha operación no añade o incorpora su voluntad, sino que es la voluntad de la ley traducida en forma concreta por obra del juez. Lo que realmente existe es la inteligencia del juez traducida en la interpretación de la norma y la emisión del producto de tal juicio lógico por medio de la sentencia.
- La presencia de un juicio lógico-jurídico contenido en la sentencia.- Cuando se emite, se debe decidir sobre una relación concreta, jurídica, controvertida o incierta, mediante varios razonamientos en los cuales se dilucidan los hechos y el derecho invocado, eliminando la incertidumbre sobre una relación concreta de derecho.
- La sentencia tiene una eficacia imperativa y obligatoria.- Es un mandamiento que proviene no de la ley, sino del órgano jurisdiccional, y mediante ella se impone a la parte vencida someterse a un comportamiento determinado conforme a la declaración del derecho dictada por el juez.

3.2.1 Naturaleza jurídica de las sentencias que emite el TFJFA.

La Sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reviste un carácter, tanto fiscal como administrativo, por lo que se requiere hacer un análisis doctrinal y legal del concepto de sentencia administrativa que dicta el tribunal.

Al hablar de sentencia administrativa, nos referimos a un tipo específico de resolución, esa distinción se hace con el adjetivo “administrativa”, el cual se refiere a sentencias distintas a las que se dictan en materia laboral, civil, mercantil o penal.

En este orden de ideas, la sentencia administrativa juzga la legalidad de un acto administrativo, entendiéndose por éste, aquél mediante el cual la autoridad administrativa ejerce de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento.⁹⁵

El Juicio Contencioso Administrativo Federal que se encuentra establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, concluye con la emisión de una sentencia, y que de acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se trata de un Tribunal Administrativo que goza de plena autonomía para dictar tanto la sentencia como todos sus fallos.

En lo que refiere a la forma en que pronuncia la sentencia, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronuncian por unanimidad o mayoría de votos, con lo cual adquieren el carácter de una resolución colegiada.

⁹⁵ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano”. Editorial Porrúa, 3ª Edición, México 2003, p. 91.

“ARTÍCULO 49.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.”⁹⁶

En materia administrativa y fiscal, Emilio Margain Manautou, se pregunta que siendo el Tribunal Fiscal Federal (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), ¿Qué clase de sentencias emiten sus salas?, ¿Son declarativas o de condena?.

Él mismo se contesta: si, las sentencias son meramente declarativas, ello significa que se deben limitar a señalar si se han violado o no la ley con la resolución combatida. Si la sentencia es de condena, no solo se limitará a declarar el derecho sino que ordenará su reposición.⁹⁷

Sin embargo, consideramos que lo referido por Margain, se contrapone con lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que el Tribunal puede reconocer en sus sentencias, la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación correlativa, por lo que la sentencia ya no sólo se limita a declarar la nulidad, es decir, se sale de la categoría de una sentencia meramente declarativa.

Por lo que antes mencionamos, la Sentencia es aquélla resolución que emite el Tribunal, ya sea la Sala Superior del Tribunal, alguna de las dos Secciones que integran la misma o una Sala Regional, con la que resuelve el fondo del asunto sometido a su jurisdicción. Lo referido encuentra su fundamento en los artículos

⁹⁶ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

⁹⁷ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad”, 8ª ed. Ed. Porrúa, México 1999. pp. 321 y 322.

49 al 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo debemos recordar que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual incluye la supletoriedad respecto de la regulación a la sentencia. Cabe mencionar la distinción de la sentencia interlocutoria, ya que ésta resuelve sobre una cuestión incidental controvertida, presentada dentro del mismo juicio pero que no versa sobre el fondo del asunto.

3.3 Clasificación de las sentencias.

Las sentencias pueden ser clasificadas de diversas formas y siguiendo distintos criterios tomando en consideración al derecho sustancial o material que ellas ponen en vigor.

A continuación señalaremos las particularidades de cada una de esas clasificaciones, y son las siguientes:

- 1.-Por su finalidad.
- 2.-Por su resultado.
- 3.-Por su función en el proceso.
- 4.-Por la forma en que pueden ser impugnadas.
- 5.-Por la naturaleza de la decisión.
- 6.-En razón del tribunal que las emite.⁹⁸

1. Por su finalidad.

- a) Sentencias declarativas.- Se limita a reconocer una relación o situación jurídica existente. Tiene por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho.

⁹⁸ COUTURÉ J. Eduardo. "Fundamentos del Derecho Procesal Civil" 4ª ed. Ed. BF, Argentina, 2005, p. 257.

- La sentencia absolutoria, la cual se limita a absolver al demandado a las prestaciones reclamadas por el actor.
- Las sentencias que reconocen la adquisición de la propiedad por la prescripción.

b) Sentencias constitutivas.- Son aquéllas que crean, modifican o extinguen un estado jurídico, es decir que crean situaciones jurídicas nuevas.

Ejemplos:

- Las que decretan un divorcio.
- Las que rescinden un contrato determinado.
- Las que declaran extinguida la sociedad conyugal.

c) Sentencias de condena.- Son aquéllas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes: un dar, un hacer, no hacer.

Ejemplos:

- La sentencia que condena al pago de una cantidad en dinero determinada.
- La sentencia que conmina al demandado a la entrega de un bien reivindicado a su propietario.
- La sentencia que ordena al demandado la desocupación del local arrendado, etc.

Sin embargo dicha clasificación de sentencia no excluye la posibilidad de que una sola sentencia concreta puede ser considerada dentro de más e una clase. Por ejemplo:

La sentencia que decretase la rescisión de un contrato de compraventa y ordenara la devolución del precio pagado y de la cosa vendida, sería al mismo tiempo constitutiva (extinguir una relación jurídica) y de condena (por imponer prestaciones a las partes). Pero sería también declarativa al reconocer implícitamente la existencia y validez del contrato de compraventa.

2. Por su resultado o atendiendo al éxito o fracaso de la pretensión inicial (actor).

- a) Sentencia estimatoria.- Se da cuando el juzgador estime fundada la pretensión de dicha parte.
- b) Sentencia desestimatoria.- En caso de que el juzgador estime infundada la pretensión del actor.

3. Por su función en el proceso.

- a) Sentencias interlocutorias.- Son aquéllas que resuelven una cuestión parcial o incidental, dentro de un proceso.
- b) Sentencias definitivas.- Son las que deciden sobre el conflicto de fondo sometido a proceso y ponen término a este.

Se advierte que las definitivas son en rigor sentencias; las interlocutorias, por no referirse a la controversia principal sino a un incidente, deberían considerarse como autos. Sin embargo, el artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal las llama sentencias interlocutorias y las somete, por lo tanto, a las reglas sobre la sentencia.

4. Por su impugnabilidad.

- a) Sentencia definitiva.- Es aquélla que si bien ha sido dictada para resolver el conflicto sometido al proceso y poner fin a este, todavía es susceptible de ser impugnada mediante algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia definitiva.

Al respecto, el artículo 46 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.”⁹⁹

Como se observa la sentencia en el ámbito doctrinal, si es susceptible de ser impugnada sin que por ello deje de ser una sentencia definitiva.

Sin embargo, el artículo 107 de nuestra Carta Magna exige para que tal sentencia pueda ser impugnada mediante juicio de amparo directo, el llamado principio de definitividad, el cual consiste en la exigencia de que para que un acto de autoridad pueda ser reclamado en el juicio de amparo, el afectado por él debe agotar previamente todos los medios ordinarios de impugnación (requisito de procedencia del juicio de amparo). Esto no incide sobre el carácter definitivo de la sentencia en la doctrina procesal civil.

⁹⁹ Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 2006.

Por lo anterior se concluye que la sentencia es definitiva cuando resuelve los puntos controvertidos de fondo.

b) Sentencia firme.- Es aquélla que ya no puede ser impugnada por ningún medio; es aquélla que posee la autoridad de la cosa juzgada. Normalmente estas sentencias las dictan órganos jurisdiccionales de superior jerarquía, de segundo grado o ulterior grado.

5. Por la naturaleza de la decisión.- Este tipo de sentencia parte de la consideración de la naturaleza de la cuestión, de la índole del problema, de la controversia que se resuelve en la sentencia.

a) Sentencia de fondo o material.- Las que resuelven la cuestión planteada.

b) Sentencia puramente formal o procesal.- También llamadas de rito.

6. En razón del tribunal que dicta las sentencias.

a) Sentencia de primera instancia.

b) Sentencia de segunda instancia o ulterior instancia.

Esta última clasificación, atiende a la calidad de la sentencia cuando es dictada por un juez o tribunal superior, consistiendo la segunda instancia en una revisión del material de la primera, tanto de las pretensiones, las excepciones así como las pruebas aportadas, y resolviendo con una sentencia.¹⁰⁰

Al lado de la sentencia, que es la resolución judicial principal, existen otras clases de resolución, ya que es claro que el juzgador no solo emite una resolución cuando decide el fondo de la controversia, sino también cuando admite una demanda y ordena el emplazamiento del demandado, cuando tiene

¹⁰⁰ Cfr. COUTURÉ J. Eduardo. "Fundamentos del Derecho Procesal Civil" 4ª ed. Ed. BF, Argentina, 2005, p. 288.

por contestada la demanda; cuando ordena un embargo provisional; cuando admite o deshecha pruebas.¹⁰¹

En este orden de ideas, el Código Federal de Procedimientos Civiles hace una clasificación tripartita de las resoluciones judiciales, señalando que:

“ARTÍCULO 220.- Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio; y sentencias cuando decidan el fondo del negocio”.¹⁰²

Nosotros nos apegamos a lo que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles, sin embargo también debemos reconocer el carácter de las interlocutorias, ya que son resoluciones que si bien no resuelven el fondo del litigio, si deciden, sobre un punto controvertido que se da dentro del mismo y que sirve para la posterior resolución definitiva al dictar la sentencia correspondiente.

3.4 Sentencia ejecutoria, sentencia firme y cosa juzgada.

En la clasificación de las sentencias (3.3) quedó señalada la distinción entre la sentencia definitiva y la sentencia firme. De acuerdo con lo que entonces manifestamos, la sentencia definitiva es aquella que si bien ha sido dictada para resolverle conflicto sometido a proceso, todavía es susceptible de ser impugnada mediante algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia definitiva. En cambio, *la sentencia firme* es aquella que posee la autoridad de la cosa juzgada y por tanto no puede ser impugnada por ningún otro medio. Por tanto, la sentencia definitiva se convierte en firme cuando ya no

¹⁰¹ Cfr. OVALLE FAVELA, José. “Derecho Procesal Civil” 8ª ed. Ed. Oxford, México, 1999. p. 187.

¹⁰² Código Federal de Procedimientos Civiles. Ed. Porrúa. México, 2006.

puede ser impugnada por ningún medio y entonces adquiere la autoridad de cosa juzgada. Cabe señalar que la cosa juzgada según De Pina Vara es la cuestión que ha sido resuelta en juicio contradictorio por sentencia firme de los tribunales de justicia.

El artículo 354 del Código Federal de Procedimientos Civiles que la cosa juzgada “es la verdad legal” es decir, es una verdad definitiva, que ya no puedes ser rebatida desde ningún punto de vista y en ninguna oportunidad.

La institución de la *cosa juzgada* fue creada por el propósito de dar certeza y definitividad a las situaciones jurídicas a las situaciones jurídicas sancionadas por la sentencia, de no existir la cosa juzgada no habría definitividad ni certeza en las cosas decididas por los tribunales, ya que esa definitividad y esa certeza son necesarias para mantener la paz social y el equilibrio, de otra manera los litigios podrían volver a replantearse definitivamente.

En este sentido, el jurista Eduardo J. Couturé, señala que “...el concepto jurídico de cosa juzgada es una forma de autoridad y una medida de eficacia. En idioma alemán el concepto se expresa con los vocablos *Recht* y *Kraft*, derecho y fuerza, fuerza legal, fuerza dada por la ley. En idioma castellano como en todos los idiomas latinos, la cosas juzgada es *res judicata*, lo decidido, lo que ha sido materia de decisión judicial.”¹⁰³

En este orden de ideas, el mismo autor define el concepto jurídico de cosa juzgada como: “la autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla.”¹⁰⁴

La sentencia ejecutoria puede ser definida como aquélla que causa ejecutoria, por ministerio de la ley o por resolución judicial, produciendo los efectos de la cosa juzgada.

¹⁰³ COUTURÉ J. Eduardo. “Fundamentos del Derecho Procesal Civil” 4ª ed. Ed. BF, Argentina, 2005, p. 326.

¹⁰⁴ COUTURÉ J. Eduardo. “Fundamentos del Derecho Procesal Civil” 4ª ed. Ed. BF, Argentina, 2005, p. 326.

Por lo tanto, podemos decir que la sentencia causa ejecutoria cuando se considera firme, es decir, que ya no proceden contra ella medios de impugnación ni recursos.

Respecto de la Sentencia firme, De Pina Vara la define como: “Aquélla contra la que no cabe impugnación; por no existir medio alguno señalado al efecto, por haber transcurrido el término para interponerla, cuando exista, o por haber desistido la parte que la haya promovido en tiempo oportuno.”

En este orden de ideas, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en el artículo 53 lo siguiente:

“ARTÍCULO 53.- La sentencia definitiva queda firme cuando:

- I. No admita en su contra recurso o juicio.
- II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos. Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.”¹⁰⁵

Como podemos apreciar, el citado artículo 53 se desprende que establece los siguientes 6 supuestos:

- Cuando la sentencia no admite recurso o juicio en su contra.
- Cuando la sentencia si admita en su contra recurso o juicio, pero no hubiese sido impugnada.

¹⁰⁵ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

- Cuando la sentencia si se haya impugnado, pero haya deshechado el juicio o recurso.
- Cuando la sentencia si se haya impugnado, pero se haya sobreseido el juicio o recurso.
- Cuando la sentencia si se haya impugnado, pero el juicio o recurso haya resultado infundado.
- En caso de que la sentencia haya sido consentida expresamente por las partes o sus representantes.

Consideramos que este artículo solventa una laguna del procedimiento del Juicio de Nulidad, ya que el artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, se establecía que:

“Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia...”¹⁰⁶

Por tanto, no se establecía en que momento se debía considerar firme una sentencia definitiva, pero con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve dicha problemática ya que el artículo 58, fracción II, en el que se establece la queja, ya no se menciona que procederá solo en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria.

3.5 Requisitos.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contiene una disposición que establezca cuáles son los requisitos que la sentencia debe contener, sin embargo ello no ha impedido a las salas del Tribunal Federal de

¹⁰⁶ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

Justicia Fiscal y Administrativa para emitir sus fallos expresando una serie de datos de tal manera que permiten identificar sus distintos elementos tanto formales como sustanciales, los cuales debe contener toda resolución jurisdiccional.

De Pina y Castillo Larrañaga distinguen dos clases de requisitos en las sentencias: los requisitos externos o formales y los requisitos internos o sustanciales.¹⁰⁷

Los requisitos formales, son aquéllos que se refieren a la forma, a la redacción y a los elementos que debe contener la sentencia, los cuales son:

- El preámbulo.
- Los resultandos.
- Los considerandos.
- Los puntos resolutivos.

Los requisitos sustanciales, no se refieren a los aspectos formales, externos o estructurales de las sentencias, sino al aspecto interior, a los requisitos internos o esenciales del proceso, y son los siguientes:

- La congruencia.
- La motivación.
- La exahustividad.¹⁰⁸

Consideramos que, no hay impedimento en el hecho de que no se establezcan en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo los requisitos que la sentencia debe contener ya que se observan en sus sentencias los requisitos formales y sustanciales, los cuales estudiaremos en los puntos siguientes.

¹⁰⁷ DE PINA Y CASTILLO LARRAÑAGA. Citado por Ovalle Favela, José, "Teoría General del Proceso". 9ª ed. Editorial Harla, México 2001. p. 283.

¹⁰⁸ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal". 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 204.

3.5.1 Requisitos formales.

Como mencionamos en el punto anterior, los requisitos formales de la sentencia son aquéllos que se refieren a la forma, a la redacción y a los elementos que debe contener.

Al respecto, el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, establece que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial (la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministro, y la autorización del secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

El maestro Cipriano Gómez Lara manifiesta que la estructura de toda sentencia presenta cuatro grandes partes: “I. El preámbulo; II. Los resultandos; III. Los considerandos; IV. Los puntos resolutivos.

- I. **PREÁMBULO.** El preámbulo debe contener el señalamiento del lugar y la fecha del tribunal que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dictando la sentencia.
- II. **RESULTANDOS.** Los resultandos son consideraciones de tipo histórico en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que se han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desahogo, sin que en ésta parte del tribunal pueda realizar ninguna consideración de tipo estimativo o valoratorio.

III. CONSIDERANDOS. Los considerandos son, la parte medular de la sentencia. Aquí después de haberse relatado, en la parte de resultandos toda la historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia.

IV. PUNTOS RESOLUTIVOS. Los puntos resolutiveos son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo; si existe condena y a cuanto monta ésta, se precisan los plazos para que se cumpla la respectiva sentencia y en resumen se resuelve el asunto.”¹⁰⁹

Nos apegamos a lo señalado por Lucero Espinosa y consideramos que la estructura formal de la sentencia está compuesta por: el preámbulo, que son los datos de identificación del juicio; los resultandos, que consisten en la descripción del desarrollo concreto del proceso en particular; los considerandos, se refieren a la valoración de las pruebas, la fijación de los hechos y los razonamientos jurídicos; y los puntos resolutiveos, los cuales consisten en la expresión concreta del sentido de la decisión.

3.5.2 Requisitos sustanciales.

Los requisitos sustanciales se refieren a los elementos internos o esenciales del proceso a los que se debe sujetar la sentencia, y que difieren de los aspectos formales, externos o estructurales.

¹⁰⁹ GÓMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”, 6ª Edición. Editorial Oxford. p 185.

De Pina y Castillo Larrañaga sostienen que los requisitos sustanciales de las sentencias son tres: congruencia, motivación y exhaustividad.¹¹⁰

La congruencia implica la relación que debe existir entre lo alegado por las partes y lo resuelto por el juzgador, la cual es de dos tipos: interna y externa.

En este sentido, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año 1980, 3ª parte, pág.115 sostiene:

CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE.- El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales, y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no solo consigo mismas, sino con la *litis* tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los jurisprudenciales que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera, que es la que se refiere al asunto sometido a la consideración de este tribunal, consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolucivos. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la *litis*. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación... Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, deben observar en todas las sentencias el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atento a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada ni añadir cuestiones ni añadir cuestiones hechas valer por los que controvierten, además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolucivos.

¹¹⁰ Cfr. DE PINA, Rafael, y CASTILLO LARRANAGA, José. "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Porrúa, México, 1979 p. 285.

De la tesis mencionada se desprende que, la congruencia interna consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí; y la congruencia externa consiste en que la sentencia sólo se ocupe de los puntos controvertidos sin ir más allá de lo que las partes controvierten.

Eduardo Pallares considera que el principio de congruencia se viola cuando en la sentencia:

- a) “Se contengan resoluciones contrarias entre sí.
- b) Se concede al actor más de lo que pide.
- c) No resuelve todos los puntos controvertidos o resuelve puntos no debatidos.
- d) No decide sobre las excepciones y defensas hechas valer.
- e) Comprenda a personas que no han figurado en el proceso en sí mismas o a través de sus legítimos representantes.”¹¹¹

En la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, el principio de congruencia de la sentencia se encuentra previsto en el artículo 50, el cual citamos a continuación:

“ARTÍCULO 50.- Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

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

¹¹¹ PALLARES, Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal Civil”. 11ª ed. Ed. Porrúa, México 1978, p. 624.

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

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

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.”¹¹²

Consideramos que el requisito de congruencia se encuentra en los diversos párrafos del artículo en comento.

En el párrafo primero al señalar que las sentencias resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada; en el párrafo tercero al establecer que Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación; y en el párrafo cuarto al señalar que Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la

¹¹² LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

La motivación, de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución, es una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que lo condujeron a la emisión de la sentencia.

La motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a todo órgano de autoridad, dispuesto así por el artículo 16 Constitucional que establece:

“ARTÍCULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”¹¹³

En este orden de ideas, el que las sentencias se funden en derecho implica que no solo debe tomarse en cuenta la ley, sino que también podrá hacerse uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales del derecho, de la doctrina y de la jurisprudencia, acogiendo el mandato constitucional del artículo 14, que establece que la sentencia que se emita debe “ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”¹¹⁴

En la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, este requisito se encuentra previsto por el artículo 50 pues establece que las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho.

Por tanto, el requisito de motivación también incluye la fundamentación de la decisión, la cual no solo es citar los artículos del texto legal respectivo o los preceptos jurídicos que se estimen aplicables al caso concreto, sino que es también que el juzgador exponga las razones o argumentos por los que estime

¹¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, México 2006.

¹¹⁴ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 209.

aplicables tales preceptos jurídicos, mismos que no solo rigen a la sentencia sino a cualquier resolución jurisdiccional.

La *exhaustividad* impone al juzgador el deber de resolver sobre todo lo pedido por las partes.

El requisito de exhaustividad se da como la consecuencia necesaria de los dos principios anteriores (congruencia y motivación), el cual se encuentra establecido en el segundo párrafo del artículo 50 de la Ley, el cual establece que: “Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.”

Cipriano Gómez Lara señala que “el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a alguna prueba; en otras palabras, al dictar una sentencia debe tenerse mucho cuidado de examinar, agotándolos todos, los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y las pruebas rendidas.”¹¹⁵

Podemos decir que, se considera que una sentencia es exhaustiva en la medida que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar alguna.

3.6 Momento de producir la sentencia.

Una vez que hayan transcurrido 10 días de concluida la sustanciación del juicio, y en el proceso no exista algo pendiente por resolver, el magistrado instructor notificará a las partes que tiene un término de 5 días para formular

¹¹⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”, 6ª Edición. Editorial Oxford. México p. 131.

sus alegatos, y al vencer éste plazo se tendrá por cerrada la instrucción en términos del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Conforme a lo establecido por el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción.

Dentro del término de sesenta días, el magistrado instructor cuenta con 45 días para elaborar el proyecto de sentencia, acto seguido deberá presentarlo a los demás integrantes de la sala para su aprobación.

Sin embargo, cuando uno de los magistrados sea disidente del proyecto, podrá limitarse a presentar que vota en contra del proyecto o, en su caso, se le concederá plazo de 10 días para que formule su voto particular razonado. En el caso de que el proyecto no fuera aceptado por los otros magistrados de la sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y el proyecto que no fue aceptado podrá quedar como voto particular.

Cabe señalar que en lo que respecta al momento de producir la sentencia, no hubo ningún cambio al procedimiento respecto del artículo 236 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 y el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que entró en vigor el 1 de enero de 2006.

3.7 Clases de sentencia que emite el TFJFA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite dos tipos de sentencias, las interlocutorias que deciden tanto recursos como cuestiones incidentales sin poner fin al juicio y, las sentencias definitivas que son las que vienen a dar fin al Juicio de Nulidad.

Por lo que respecta a la sentencia definitiva, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, anteriormente 239 del Código Fiscal de la Federación, señala que en las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla (como es el caso de la reposición de procedimiento a que se refiere la fracción IV del artículo 52).
- 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.

La *validez*, consiste en una declaratoria de ineficacia de los conceptos de impugnación aducidos por el actor en el juicio y la subsistencia de la presunción de legalidad conferidos a los actos de autoridad, producto todo ello de la ausencia de demostración hechos constitutivos de la acción, y carecen de ejecución , en virtud de que dichas sentencias no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas , ya que no le imponen a las autoridades administrativas una obligación de hacer o una abstención en función de la sentencia misma , sino que sólo dejan expedito el derecho de la autoridad para llevar acabo sus determinaciones, actuación que por lo tanto no se deriva del cumplimiento de dicha sentencia, sino de las atribuciones legales de las propias autoridades administrativas.

En cuanto a la fracción II del artículo 52, se refiere a la *nulidad lisa y llana*, caso en el cual, debemos declarar que se trata de sentencias meramente declarativas, en las que el juzgador se limita a determinar que la resolución combatida ha violado la ley y por lo tanto es nula, ya que el actor ha demostrado que la resolución que se dictó en contravención a la disposición aplicada o se dejó de aplicar la debida, es decir, prueba debidamente los hechos constitutivos de su acción desvirtuando con agravios claros y precisos los fundamentos que impulsaron a la autoridad a emitir la resolución impugnada. Asimismo, se produce la nulidad lisa y llana cuando los hechos en que se apoya la resolución impugnada no se realizaron o fueron apreciados en forma distinta por la autoridad, es decir, cuando la violación cometida deriva de no haberse producido el supuesto de hecho, o sea cuando no se realizaron las situaciones jurídicas previstas en las leyes tributarias de tal forma que el efecto se producirá al declarar el fallo en forma lisa y llana, y por ende los conceptos de impugnación en relación con las probanzas exhibidas demostraron que la resolución impugnada contenía ilegalidades que le impedían subsistir como acto administrativo válido conforme al principio de legalidad.

Respecto a la fracción III, la *nulidad para efectos* se produce cuando existieren violaciones al procedimiento o cuando hubo omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y que trasciendan al sentido de la resolución impugnada. Por ejemplo: que la autoridad fiscal aplique una tasa incorrecta para determinar un impuesto. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe resolver la nulidad para determinados efectos, ya que la violación no es absoluta sino sólo respecto de la tasa impositiva por lo que la sentencia respectiva debe indicar cuál es la tasa correcta que la autoridad deberá tomar en cuenta para emitir la nueva resolución sin que ello implique que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se salga de sus funciones invadiendo las facultades de la autoridad administrativa.

Por último, en lo que respecta a la fracción V, podemos decir que es tanto una declarativa, porque declara la existencia de un derecho subjetivo, y como sentencia condenatoria, al ordenar el cumplimiento de una obligación correlativa a la autoridad responsable de la resolución.

Cabe señalar que las diversas clases de sentencia que establece el artículo 52, son en esencia las mismas del anterior artículo 239 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, para lo cual realizamos el siguiente cuadro comparativo:

Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación. (CFF vigente hasta el 31 de diciembre de 2005).	Artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).	Comentario
La sentencia definitiva podrá:	La sentencia definitiva podrá:	Como podemos apreciar, lo que se establecía en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y lo que actualmente señala el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mantiene las clases de sentencia que puede dictar el tribunal en cuanto a que podrán:
I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.	I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.	
II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.	II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.	
III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.	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, <u>debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.</u>	
IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.	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. <u>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.</u> <u>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.</u>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>reconocer la validez</u> de la resolución impugnada: • declarar la <u>nulidad lisa y llana</u>, • declarar la <u>nulidad para efectos</u> • declarar la nulidad de la resolución y además: <ul style="list-style-type: none"> • la existencia de un derecho subjetivo, y • ordenar el cumplimiento de una obligación correlativa (como sentencia condenatoria) añadiendo que se trata de una obligación correlativa.

	<p>V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:</p> <p>a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento <u>de la obligación correlativa.</u></p> <p>b) <u>Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.</u></p> <p>c) <u>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.</u></p>
--	--

3.8 Efectos de la sentencia.

El maestro De Pina Vara, define “efecto” como: “Consecuencia natural de un acto”.

En otras palabras, entendemos por efecto, que éste es la consecuencia de algo, en el derecho lo podemos traducir como las consecuencias de “hacer” o de “no hacer”, que pueden ser benéficas o perjudiciales por la parte actora o la parte demandada, según sea el caso.

El artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece el sentido en que puede emitir sentencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así tenemos que en el caso de se reconozca la validez e la resolución impugnada, el demandante podrá recurrir al juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito de su jurisdicción y si plantea inconstitucionalidad de ley ante éste, en caso de resultarle adverso el fallo, puede en última instancia acudir ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante amparo en revisión.

Por otra parte, las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa normalmente limitaban sus efectos a las partes en el juicio de nulidad ; sin embargo, en materia de prácticas desleales de Comercio Exterior, al declararse la nulidad de una resolución que confirma o establece una cuota compensatoria definitiva, la sentencia de nulidad también tiene efectos generales. Según Tesis aprobada en sesión privada de 4 de octubre de 199. En revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarte Época; Año III, febrero del 2000, página 121-122

Si se declara la nulidad de la resolución se entiende que es lisa y llana. Si se declara que es para efectos, la autoridad deberá cumplimentar la sentencia dentro del plazo de 4 meses en los mismos términos en que fue emitida, a menos que se trate de facultades discrecionales.

De lo anterior se desprende que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser declarativas o de condena, así tenemos que las diferencias doctrinarias de dichas sentencias son:

“La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; mientras que la sentencia de condena produce además el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.

En la sentencia declarativa, la pretensión del actor solo es declarada como existente; mientras que en la de condena se declara como debe satisfacerse dicha pretensión.

La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; y la sentencia de condena comprueba un derecho que además debe ser satisfecho;

De la sentencia declarativa no se puede derivar una ejecución forzosa; mientras que en la sentencia de condena puede dar a lugar una ejecución forzosa.

La sentencia declarativa se constituye por un juicio lógico, únicamente; mientras que la sentencia de condena tiene un juicio lógico y un acto de voluntad.¹¹⁶

Consideramos que las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser declarativas o de condena, ya que en efecto, en términos del artículo 52, fracción V, inciso a), la sentencia puede declarar la nulidad de la resolución impugnada y además reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar a la autoridad para que cumpla la obligación correlativa que puede dar lugar a una ejecución forzosa.

3.9 Cumplimiento de la sentencia.

En principio señalaremos lo que se entiende por cumplimiento, este consiste en un “hacer” o “no hacer” por parte de la autoridad demandada, quien al haber incurrido en un acto ilegal, es decir, carente de fundamentación y motivación, está obligada a regularizar el procedimiento.

El artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé el plazo para el cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad, mismo que citamos a continuación:

“ARTÍCULO 52.-la sentencia definitiva podrá:

I...

II...

III...

IV...

...

...

V...

a)...

¹¹⁶ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, 11ª ed. Editorial Porrúa, México, 2002 p. 354.

b)...

c)...

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.”¹¹⁷

Del artículo anterior, distinguimos los siguientes supuestos en lo que se refiere al cumplimiento de la sentencia:

- Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, el plazo para que la autoridad de cumplimiento a la sentencia será de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.
- Si la resolución versa sobre asuntos fiscales, también deberá emitir la resolución definitiva dentro del mismo término de cuatro meses, aunque hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 47 del Código Fiscal de la Federación (visita al domicilio fiscal).
- Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, el plazo para que la autoridad de cumplimiento a la sentencia será de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, y si la autoridad no lo hiciera, el beneficiario del fallo tendrá derecho por la vía incidental, a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley referente a la queja.
- Si transcurre el plazo de cuatro meses y no se ha dictado la resolución definitiva, entonces precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

¹¹⁷ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

Como observamos, según lo establecido por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de que la autoridad no efectúe el cumplimiento de la sentencia entrañe el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante en el plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, el beneficiario del fallo tendrá derecho por la vía incidental, a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, lo cual constituye un avance de plena jurisdicción respecto del cumplimiento de los fallos del Tribunal, mismo que ya se encontraba previsto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

CAPÍTULO IV

**LA INSTANCIA DE QUEJA Y: LA MULTA POR LA REPETICIÓN DE LA
RESOLUCIÓN ANULADA Y LA MULTA EN CASO DE OMISIÓN TOTAL EN
EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA**

CAPÍTULO IV

4.1 Naturaleza Jurídica.

El fundamento constitucional de la queja lo encontramos en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, el cual expresamente señala lo siguiente:

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

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

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.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”¹¹⁸

Como se puede observar es mandato constitucional el que los tribunales federales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, así como los tribunales locales, cuenten con medios necesarios que garanticen la plena ejecución de sus resoluciones y una forma para ello es la queja.

Nos atrevemos a decir que, hasta ahora, no existe un criterio unificado, que permita establecer la naturaleza jurídica de la queja por la cual resulta sumamente complejo el hecho de poder determinar la naturaleza de esta figura, esto debido a que no existe alguna definición que delimite un medio de impugnación, un recurso, un incidente o una instancia.

¹¹⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA, México, 2005.

Por ello, es necesario explicar las diferencias de estos términos para así poder definir la queja.

En este sentido, la doctrina clasifica a los medios de impugnación en razón de la generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir, y son:

- Medios ordinarios.
- Medios especiales o excepcionales.

Los *medios ordinarios* son los que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones, es decir, el instrumento normal de impugnación,

Los *medios especiales o excepcionales* son los que sirven para acatar resoluciones que han adquirido la autoridad de cosa juzgada.

Por otra parte, para Héctor Fix-Zamudio, “recurso es el medio de impugnación que se interpone contra la resolución judicial pronunciada ya en un proceso iniciado, generalmente ante el juzgado o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.”¹¹⁹

Así podríamos señalar, que los medios impugnativos son el género, mientras que los recursos (del latín *recursos*, camino de vuelta, de regreso retorno) son sólo una de sus especies. Según la teoría general de las impugnaciones, el recurso propiamente dicho es tan sólo uno de los tipos o clases de las impugnaciones.

Cabe señalar que la queja como recurso ha sido regulada en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y como incidente en la Ley de Amparo.

¹¹⁹ FIX ZAMUDIO, Héctor. “Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa”. Ed. UNAM, 1997. p.169.

“En nuestro Código de Procedimientos Civiles podemos observar que la queja esta reglamentada como recurso y como vía de sanción administrativa en contra de la persona de un funcionario, en el primer caso nos encontramos en presencia de un verdadero medio de impugnación de las resoluciones judiciales en el segundo no debe de considerársele como un medio de impugnación, sino como una medida que tiene el litigante para acudir ante el superior del funcionario a efecto de que este conozca las faltas, negligencias u omisiones en que incurren diversos funcionarios en el desempeño de sus labores mediante una corrección disciplinaria (apercibimiento, amonestación multa, privación del derecho, suspensión temporal del empleo, y la privación del empleo) en los casos que la ley lo determina”.¹²⁰

Por su parte, el Doctor Octavio Hernández, califica a la queja como un incidente y no propiamente como un recurso estableciendo el siguiente razonamiento:

“El artículo 95 de la Ley Amparo tiene nueve fracciones que señalan los diferentes casos en que procede la queja, de estas fracciones, las marcadas con los numerales II, III, IV, parte de la VII y XI, indican que la queja procede por exceso o defecto en la ejecución de diversos autos o resoluciones judiciales, por lo que podemos advertir que la interposición de la queja no tiende, como la generalidad de los recursos, a que se examinen nuevamente los fundamentos de la resolución combatida, sino a constreñir al órgano obligado por el auto o resolución en cuya contra se promueve la queja, a ajustarse a los términos materiales y jurídicos de él”.¹²¹

Nos parece clara la posición de este autor en cuanto a que la queja no puede ser considerada como un recurso, y la razón es que carece de los elementos esenciales para ser calificada como tal.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica de la queja, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ha omitido precisar si la queja

¹²⁰ ESTRELLA MÉNDEZ, Sebastián. “Estudio de los medios de impugnación en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la procedencia del Juicio de Amparo”. Ed. Porrúa, México, 1987.p. 101.

¹²¹ HERNÁNDEZ, A Octavio. “Curso de Amparo”. Botas, México 1958. p. 331

constituye un incidente, un recurso o alguna otra figura; al no señalar dicha ley a la queja en el Título II, Capítulo IV de los incidentes, ni en el Título III, Capítulo I de los recursos, así que por exclusión determinamos que la queja es una instancia.

Rafael de Pina Vara define a la instancia como: “cada una de las etapas o grados jurisdiccionales del proceso destinado al examen de la cuestión debatida y a su decisión”.

La palabra incidente deriva del latín *incido incidens* (acontecer, interrumpir, suspender) significa en su acepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal.¹²²

El objetivo de la queja no es atacar el fondo de la sentencia sino solicitar la ejecución de una sentencia, es decir, el cumplimiento de ésta; no es un recurso porque no tiene la finalidad de revisar la resolución dictada por el órgano jurisdiccional, así como modificar o revocar el fallo dictado en el juicio natural.

Es por ello que decimos que la queja es una instancia ya que es un medio por el cual se insta a la autoridad a dar cumplimiento a la sentencia que dictó el órgano jurisdiccional.

Por lo tanto, atendiendo a lo que expusimos con anterioridad, consideramos que la queja es una instancia, por virtud de la cual el quejoso denuncia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el desacato a la sentencia que dictó, o a los términos en que debió darse cumplimiento por parte de una autoridad administrativa, con la finalidad de que se le ordene abstenerse de incurrir en la conducta denunciada, revoque el acto que provocó la interposición de la queja y emita una nueva resolución que cumpla con los lineamientos de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que además procederá la imposición de una multa como sanción.

¹²² PALLARES, Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal Civil”, 21ª ed. Ed. Porrúa México, 1994, p. 410.

4.2 Alcances jurídicos de la Queja en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

El objeto que persigue la queja, prevista en las fracciones II, III y IV del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es que las sentencias definitivas que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sean cabalmente cumplidas durante el plazo previsto por la ley una vez que adquieren el carácter de cosa juzgada.

En cuanto a los efectos que puede producir la queja, su fundamento se encuentra en el mencionado artículo 58, fracción II, incisos c), d), e), f) y g).

Si se comprueba que la autoridad incurrió en repetición del acto anulado, el Tribunal anulará la resolución repetida, notificará al funcionario responsable para que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, informará sobre la repetición al superior jerárquico del funcionario e impondrá una multa en términos de la fracción I, inciso a), del mismo artículo 58 de la Ley.

En el caso de que se haya incurrido en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, el efecto es muy parecido al que se produce con la sentencia ya que se dejará sin efectos el acto que provocó la queja, se señalarán nuevamente la forma y términos en los que se deberá cumplir la sentencia y se concederán veinte días al funcionario responsable para que dé debido cumplimiento.

Tratándose de la resolución definitiva emitida y notificada después de concluidos los plazos legales establecidos por la ley, la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución se emitió efectivamente después de concluidos dichos plazos, anulará ésta y declarará la preclusión de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de la autoridad que la haya emitido.

Ahora bien, en el supuesto de que no se pueda cumplir con la sentencia, una vez comprobada y justificada dicha imposibilidad, la Sala Regional, la Sección

o el Pleno, aplicando en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, declararan procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo.

En nuestra opinión, es mejor la estructura que se le dio a la queja en el actual artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regulando de manera acertada un procedimiento sumarísimo mediante el cual se busca el efectivo cumplimiento de las sentencias que emite el tribunal, sin embargo, y a reserva que ahondemos en el tema más adelante en el presente trabajo, en el artículo 58, aunque si se establece la procedencia de la queja cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, no se establecieron los efectos específicos en caso de que se produzca esa omisión total, lo cual genera un problemática para los particulares, misma que se comentará en el punto respectivo.

4.3 Supuestos de procedencia.

Para que la queja pueda ser promovida, deben actualizarse ciertos supuestos de procedencia, establecidos en el inciso a), fracción II, del artículo 58 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual citamos a continuación:

“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:

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.”¹²³

De acuerdo con el artículo citado, son cinco los supuestos de procedencia de la queja:

- Que la autoridad, emita una resolución que repita indebidamente la resolución anulada.
- Que la autoridad, emita una resolución que incurra en exceso o defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.
- Que la autoridad, emita y notifique la resolución definitiva después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la

¹²³ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

- Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.
- Cuando la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

Es importante que señalemos que la queja solo podrá hacerse valer por una sola vez, y sólo se podrá interponer en cualquier momento tratándose del supuesto de la queja por omisión total en el cumplimiento a la sentencia y la queja por incumplimiento a la suspensión definitiva de la ejecución de acto impugnado.

4.3.1 Indebida repetición de un acto o resolución anulado lisa y llanamente.

Uno de los casos en que es procedente interponer la figura de la queja es aquél previsto en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 1, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el cual se establece que es necesario exista la indebida repetición del acto o resolución que fue anulado por la sentencia que dictó la Sala Regional, la Sección o el Pleno.

Este supuesto solo procede en caso de que la autoridad responsable repita la resolución o acto anulado, en los mismos términos en los que en su origen fue emitido, pretendiendo acatar una sentencia que determine la nulidad lisa y llana, en tanto que si se dictó para efectos, es obvio que la autoridad en acatamiento a dicho fallo se encuentra facultada para repetir su acto.¹²⁴

Al respecto, Sánchez Pichardo advierte que: “surte efectos esta hipótesis cuando la autoridad administrativa emite como supuesto cumplimiento de sentencia, una resolución que es idéntica en sus extremos y contenidos a la resolución que se combatió en el Juicio de Nulidad, sin importar que sea un

¹²⁴ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 274.

diferente número de oficio o el que incluso se trate de una autoridad distinta a la que emita dicha resolución. Lo que se toma en cuenta es que se afecte al recurrente en el mismo sentido y con el mismo motivo y causa que anteriormente habían sido anulados.”¹²⁵

Es de destacar, que para que proceda la queja por repetición indebida, es necesario que se incumpla con ella una sentencia que declare la nulidad lisa y llana, y se substanciará de acuerdo con lo siguiente:

- La queja se deberá interponer dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación con la cual se da la repetición indebida.
- La interposición será por escrito, ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que haya dictado la sentencia, expresando las razones por las que se considera que hubo repetición indebida del acto impugnado.
- El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja.
- Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno, resuelve que si hubo repetición, procederá de la siguiente manera de conformidad con la fracción II, inciso c), del mencionado artículo 58:

- Hará la declaratoria correspondiente anulando la resolución repetida.
- Notificará la declaratoria a la autoridad responsable de la repetición, haciendo la prevención de que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

¹²⁵ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa" p. 594

- Impondrá una multa en términos de lo establecido por la fracción I, inciso a) del mismo artículo 58, la cual se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.
- Ordenará se envíe informe al superior jerárquico de la autoridad repetidora.

Es importante señalar que en lo dispuesto por el inciso en comento, no se establece el plazo en el cual la autoridad deberá cumplir con el fallo una vez que se declaró la repetición del acto o resolución anulada, y por lo tanto, en caso de que la autoridad no cumpla el fallo cuando el Tribunal declare que hubo repetición, el particular solo podrá acudir al juicio de amparo indirecto ante el juez de distrito.

4.3.2 Exceso en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.

Otro supuesto de procedencia de la queja se actualiza cuando existe exceso en el cumplimiento de la sentencia definitiva, dictada por la Sala Regional, la Sección o el Pleno.

Resulta obvio que este supuesto, establecido también por el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 1, procede cuando la resolución jurisdiccional que da origen a la misma haya sido para determinados efectos.

“Estamos en presencia de un caso de exceso cuando, por ejemplo: se ordena la reposición de un procedimiento en el que la sentencia de nulidad declaró que se omitieron pruebas ofrecidas por el particular y no fueron tomadas en cuenta por la autoridad o que se declara la nulidad para que se reponga el procedimiento aceptando y desahogando las pruebas referidas .Sin embargo,

en la reposición del procedimiento, la autoridad requiere diversas probanzas con el argumento de cumplimentar la sentencia de nulidad de que se trata.”¹²⁶

Por tanto, el exceso ocurre cuando la autoridad responsable de ejecutar la sentencia firme, se sobrepasa o extralimita en su cumplimiento.

La substanciación será la misma que en el supuesto de la repetición indebida, se encuentra también establecida en el artículo 58, fracción II, inciso b), y es la siguiente:

- La queja se deberá interponer dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación con la cual se da la repetición indebida.
- La interposición será por escrito, ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que haya dictado la sentencia, expresando las razones por las que se considera que hubo repetición indebida del acto impugnado.
- El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja.
- Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno, resuelve que si hubo exceso, procederá de la siguiente manera, de conformidad con la fracción II, inciso d), del mencionado artículo 58:

- Dejará sin efectos la resolución que provocó la queja.
- Precizará la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir con la sentencia.

¹²⁶ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. “Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa”, 5ª ed. Ed. Porrúa, p. 595

- Concederá a la autoridad demandada veinte días para que de cumplimiento debido al fallo.

Es necesario señalar que para el supuesto en comento, no se establece la procedencia de multa.

4.3.3 Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.

Este supuesto de procedencia de la queja se encuentra previsto en el artículo el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 1, se actualiza cuando la autoridad no realiza alguno o algunos actos señalados en la sentencia firme.

Por tanto, estamos en presencia del defecto cuando la demandada omita satisfacer ciertos lineamientos ahí prescriptos, es decir, realizar alguna o algunas de las acciones ordenadas por la juzgadora. Tal sería el caso, por ejemplo, cuando en cumplimiento de sentencia una autoridad debe proceder a la devolución de un pago que la sentencia respectiva declaró como pago indebido, y en dicha sentencia se omite el cálculo, y por tanto el pago de intereses o de la actualización correspondiente.

Cabe señalar que tanto la substanciación así como los efectos, serán los mismos que lo establecido para el supuesto de exceso:

- La queja se deberá interponer dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación con la cual se da la repetición indebida.
- La interposición será por escrito, ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que haya dictado la sentencia, expresando las razones por las que se considera que hubo repetición indebida del acto impugnado.
- El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento,

que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja.

- Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno, resuelve que si hubo exceso, procederá de la siguiente manera, de conformidad con la fracción II, inciso d), del mencionado artículo 58:

- Dejará sin efectos la resolución que provocó la queja.
- Precisaré la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir con la sentencia.
- Concederá a la autoridad demandada veinte días para que de cumplimiento debido al fallo.

En este caso tampoco procede la multa de apremio señalada en la fracción I, inciso a), del citado artículo 58.

Un supuesto de nueva creación para la procedencia de la queja es que establece el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 2, el cual se transcribe a continuación:

“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:

I...

a)...

b)...

c)...

d)...

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1...

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.”¹²⁷

En este caso, la procedencia de la queja, que no se establecía en el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, será en contra del acto de autoridad que se emite y notifica fuera del plazo legal establecido para ello, siempre que la causal de ilegalidad de la resolución haya sido por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes para determinado acto, o por vicios del procedimiento que afectaron las defensas del particular.

Con esta nueva causa de procedencia de la queja, se subsana una laguna del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 ya que existen conductas de la autoridad para no cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que no se adecuan a los supuestos, en cuyo supuesto lo procedente es el juicio de amparo indirecto, y este caso era uno de ellos por tratarse de actos negativos, respecto de los cuales el citado artículo 239-B no mencionaba ni determinaba nada, actos en que la autoridad rehusaba simplemente a realizar un hacer o un no hacer.

¹²⁷ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

4.3.4 Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que ha transcurrido el plazo previsto para tal efecto.

La queja por omisión total se encuentra prevista en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 1, del ordenamiento antes mencionado. Procede cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia una vez que ha transcurrido el plazo de cuatro meses que el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece para tal fin, esto es, que no obstante de ser sabedora del sentido de la sentencia dictada, la autoridad no ejecuta acción alguna a la que se encuentra obligada para su cumplimiento.

Este supuesto se diferencia claramente del exceso o del defecto ya que en el supuesto que estamos estudiando, la autoridad, ni se excede o extralimita en su cumplimiento, ni le falta algún elemento para cumplir, simplemente no realiza ningún acto para cumplimentar el fallo.

En este caso, el afectado puede promover dicha instancia en cualquier tiempo para obligar a la autoridad demandada a emitir la resolución que corresponda conforme a los lineamientos consignados en la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹²⁸

En este orden de ideas, es obvio el agravio que el hecho de la omisión total le causa al particular, sobre todo cuando se trata de devoluciones a favor del contribuyente como consecuencia de la sentencia que ha declarado la nulidad de la resolución liquidatoria y el pago hecho por tal motivo, resulta como pago indebido, además señala que pese a que haya transcurrido dicho período de tiempo ello no agota la obligación de la autoridad de cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sus términos prescritos.¹²⁹

¹²⁸ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal". 7ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002, p. 276.

¹²⁹ Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa", 5ª ed. Ed. Porrúa, p.596

Es importante señalar que la procedencia de la queja por omisión se establece en el inciso a), subinciso 1, del citado artículo 58, señalando expresamente que la queja procede cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.

Sin embargo, en el texto del artículo 58, no se establecen los efectos en caso de que la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelvan que la autoridad omitió cumplir la sentencia, no menciona el plazo en que la autoridad deberá cumplir la sentencia, ni la procedencia de una multa a la autoridad responsable y tampoco sobre un informe al superior jerárquico del funcionario, tal como lo hizo el legislador en los supuestos de indebida repetición y exceso o defecto, por lo que sin duda el particular queda en estado de indefensión y tiene que recurrir, si se da el supuesto, a Juicio de Amparo Indirecto ante el Juzgado de Distrito competente.

4.3.5 Incumplimiento de la autoridad a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

También procede la queja cuando existe incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Este supuesto de procedencia se establece en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 4 y la substanciación será de conformidad con lo que señala la fracción III del artículo mencionado:

- En este caso la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor en cualquier tiempo de conformidad con lo señalado en el artículo 58, fracción III.
- Se expresarán las razones por las que se considera que se incumplió la suspensión otorgada, así como los documentos en que consten los actos de la autoridad que pretendió la ejecución del acto suspendido.

- El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva.
- El informe de la autoridad lo deberá rendir en un plazo de cinco días y en el deberá justificar el acto u omisión que provocó la queja.
- Con el informe o sin él, una vez vencido el plazo, el magistrado dará cuenta a la sala la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

Si la sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada los efectos serán los siguientes:

- Declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación de la suspensión.
- Se notificará la resolución al superior del funcionario responsable del incumplimiento de la suspensión.
- La sala impondrá al funcionario responsable o a la autoridad renuente una multa que tendrá como mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco días del equivalente de su salario.

En este supuesto se mantiene la substanciación que al efecto señalaba el artículo 239, fracción VII del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre del 2005, y por tanto no se modifica la problemática que representa el que una vez que se declare la nulidad de las actuaciones realizadas que violaron la suspensión, se notifique al superior del funcionario responsable del incumplimiento de la suspensión y se imponga al funcionario responsable o a la autoridad renuente una multa que tendrá como mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco días del equivalente de su salario, y aun con ello la autoridad siga renuente.

4.4 Casos de procedencia de la multa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como todo tribunal, debe contar con los instrumentos necesarios para obligar en su caso a que se cumplan sus determinaciones.

En este sentido, la falta de medios legales para hacer que se cumplan las sentencias del Tribunal, implica un retraso en la impartición de justicia.

La multa de apremio a fin de asegurar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa se establece en el artículo 58, fracción I, inciso a) de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, disposición que establece que se 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.

En este sentido la multa establecida en el artículo 58, fracción I, inciso a), solo procederá cuando la Sala Regional, la Sección o el Pleno haga la declaratoria respectiva en la resolución de la queja por la repetición indebida de la resolución anulada, y cuyo monto será entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal. Para los casos de exceso o defecto y de omisión en el cumplimiento de la sentencia, no se prevé la imposición de una multa de apremio. Asimismo, en la fracción III del artículo 58 de la Ley se establece una causal más de procedencia de la multa, en este caso se trata del supuesto de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, cuyo monto será, en caso de que la Sala resuelva que hubo tal incumplimiento, del equivalente a un mínimo de

quince días del salario del funcionario responsable a un máximo de cuarenta y cinco del mismo.

Por todo lo referido sostenemos que el incremento de la multa que establece el artículo 58, fracción I, inciso a), es una medida que pudiera resultar más efectiva, ya que el monto de trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal es una regla general, que no particulariza tal sanción como ocurría en el caso establecido en el artículo 239-B, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de enero de 2005, en el que se fijaba un monto de treinta a noventa días del salario normal del funcionario responsable. Asimismo, a la modificación en torno al monto de la multa, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé el caso de que la autoridad de muestre renuente a cumplir lo sentenciado y señala que la Sala Regional, la Sección o el Pleno pondrá en conocimiento a la Contraloría interna correspondiente a efecto de que esta determine la responsabilidad del funcionario que incumplió, con lo cual el Tribunal logra un avance significativo ya que el incumplimiento de la sentencia dará lugar a que, de oficio o a petición de parte, se imponga una multa y en caso de mostrarse renuente la autoridad podría procederse en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y con ello buscar el adecuado cumplimiento de el fallo.

4.4.1 La multa por repetición de la resolución anulada.

Cuando la Sala Regional, la Sección o el Pleno haga la declaratoria respectiva en la resolución de la queja por la repetición indebida de la resolución anulada, procederá la multa establecida en la fracción I, inciso a) del artículo 58, el cual transcribimos a continuación:

“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:

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

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

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y 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.”¹³⁰

Consideramos que es correcto que se mantenga esta causal de procedencia de la multa, y mejor que el monto de la misma se haya incrementado ya que le otorga a la misma un poder de coacción más efectivo, con lo que se busca dotar al Tribunal de un medio efectivo para cumplir sus sentencias.

4.4.2 La multa por omisión total en el cumplimiento de la sentencia.

En la fracción V, de artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, si se establecía que cuando la Sala resolviera que hubo omisión total, procedería la multa en los términos de la fracción III del artículo en comento, a continuación y para pronta referencia transcribimos el artículo en comento:

¹³⁰ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de diciembre de 2005.

“Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que

ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento debe la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en

el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.”¹³¹

Sin embargo en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece esta causal de procedencia de la queja pero no la forma de substanciación de la misma y mucho menos la procedencia de una multa en caso de que se haga la declaratoria correspondiente, lo cual es extraño ya que como apreciamos, en la referida fracción III, en su segundo párrafo, se establecía la multa, la cual solo aplicaba en caso de que se hiciera la declaratoria correspondiente de repetición de la resolución anulada y en el de omisión total, como podemos apreciarlo en el siguiente cuadro:

Artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación. (Vigente hasta el 31 de diciembre de 2005).	Artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	Comentario
En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:	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:	En el artículo 239-B, fracción III del CFF referido se mencionaban la procedencia de la multa por incumplimiento de sentencia firme o interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, además de que en la fracción V del mismo artículo se establecía como causal de procedencia de la queja, la <u>omisión total en el cumplimiento de la sentencia</u> , se señalaba un plazo de veinte días para que el funcionario diera cumplimiento al fallo y se mencionaba que procedía también la multa en términos de la fracción III. En este orden de
III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la	I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días	

¹³¹ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 14ª edición. Editorial ISEF, México, 2005.

<p>repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.</p> <p>La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y <u>la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.</u></p>	<p>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.</p> <p>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:</p> <p>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.</p>	<p>ideas, en el artículo 58, fracción I, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece la multa de apremio a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal. Asimismo en la fracción II, inciso a), subinciso 3, del citado artículo 58, se menciona la procedencia de la queja cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, sin embargo no se establece la procedencia de la multa de apremio en caso de que la autoridad, ni los efectos que provoca en caso de que la Sala, Sección o el Pleno haga la declaratoria correspondiente, lo cual resulta extraño porque si se prevé la causal; y con lo cual, el particular tendría que recurrir a Juicio de Amparo Indirecto.</p>
<p><u>V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.</u></p>	<p>II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:</p> <p>3.- Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.</p>	

4.4.2.1 Criterios de la Suprema Corte de Justicia con respecto a la multa por omisión total en el cumplimiento de la sentencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, pueden constituir jurisprudencia, sin embargo de acuerdo con los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por

siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal. También constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal. Asimismo, para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario. También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

Al respecto, consideramos oportuno transcribir, como referencia, los criterios de la Corte con respecto a la multa por omisión total en el cumplimiento de la sentencia, con el objeto de resaltar la importancia de dicha causal de procedencia de la queja y por ende de la multa que referimos:

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Mayo de 2000

Tesis: 2a./J. 41/2000

Página: 226

SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL." y

"SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad

administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve **que hubo omisión total** concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.

Contradicción de tesis 86/99-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de abril del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 41/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del catorce de abril del año dos mil.

Por lo que respecta a la importancia del cumplimiento de la sentencia en el plazo de cuatro meses previsto para tal efecto, es importante señalar que se debe cumplir independientemente del tipo de sentencia que emita el Tribunal, tal y como se observa en la siguiente tesis de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal :

Cuarta Época

Instancia: Segunda Sección

R. T. F. F.: Cuarta Época. Año III. No. 27. Octubre 2000.

Tesis: IV-P-2aS-307

Página: 68

QUEJA.- OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO, EN EL PLAZO DE CUATRO MESES, DE SENTENCIAS QUE ANULAN EL ACTO IMPUGNADO PARA EFECTOS DETERMINADOS.- SUS DIFERENCIAS.- Cuando se observa la omisión total por parte de la autoridad demandada, dentro del plazo de cuatro meses previsto por el artículo 239, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación y la autoridad incumple una sentencia basada en la causal prevista por el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ordenando la devolución de la cantidad pagada indebidamente, resulta procedente conceder a la autoridad omisa, el término de veinte días para que dé debido cumplimiento al referido fallo; imponiéndole una multa equivalente a 15 días de su salario y dando aviso al superior de la autoridad demandada, para que proceda jerárquicamente, dado que se configuró una transgresión directa a la referida sentencia con las consecuencias negativas que ello infiere a la administración de justicia y a la seguridad jurídica de las partes. Situación distinta se origina cuando el tribunal anula la resolución impugnada para el efecto de que la demandada, reponga el procedimiento o emita una nueva resolución en base a las causales establecidas por el artículo 238, fracciones II o III del supracitado Código, dado que en éstos supuestos, el plazo previsto legalmente para el cumplimiento de lo sentenciado, permite a la demandada la reposición, aun cuando al transcurrir el mismo, hubieren vencido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del propio Código para concluir en tiempo las facultades de comprobación o para ejercer las relativas a la determinación de contribuciones o imposición de sanciones, respectivamente.

Juicio No. 100(A)-II-606/96/16861/95/131/99-S2-09-A-QC.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de abril de 2000, por mayoría de 4 votos a favor y uno con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Martín García Lizama. Tesis aprobada en sesión privada de 12 de junio de 2000.

Si se trata de una sentencia que declare la nulidad lisa y llana de la resolución, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, la procedencia de la queja por omisión total en el cumplimiento de la misma es de suma importancia, como vemos a continuación en tesis de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal:

Cuarta Época.

Instancia: Primera Sección

R. T. F. F.: Año II. No. 10. Mayo 1999.

Tesis: IV-P-laS-36

Página: 33

REPOSIBILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- ES PROCEDENTE LA QUEJA EN CONTRA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA, AÚN CUANDO EN ÉSTA NO SE HAYA ORDENADO A LA AUTORIDAD LA REALIZACIÓN DE ALGÚN ACTO O INDICADO EFECTOS A LA DETERMINACIÓN.- Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha Ley, “tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sentencias sancionadas”. Por tanto, aún y cuando en la sentencia que declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en materia de responsabilidades, no se señalo efecto alguno, lo cierto es que éste, deriva del mismo artículo 70 de la Ley en cita, en el sentido de que tal declaratoria tendrá como efecto restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado con la ejecución de la sanción. En consecuencia, es procedente la queja en términos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, para que a través de esta vía se obligue a la autoridad al cumplimiento de la sentencia, que aun siendo meramente declarativa, también es declaratoria por disposición expresa de la Ley. Además, debe puntualizarse que el

artículo 70 del ordenamiento invocado, no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos.

Queja No. 100(19)7/98/3453/96 100(A)-1-1376/96/3453/96.- Resuelta por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 6 de agosto de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretario: Lic. Antonio Miranda Morales. Tesis Aprobada en sesión privada de 11 de febrero de 1999.

Al respecto, en el título sexto del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, específicamente en el artículo 239-B, fracción I, inciso b), señalaba la procedencia de la queja: “cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley”, y en la fracción V del referido artículo, se establecían, al igual que en los otros supuestos de procedencia, los efectos que podía producir la resolución de la Sala en caso de resolver que hubo omisión total.

En este orden de ideas, en el artículo 58, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se contemplan los supuestos de procedencia de la queja, y entre ellos se encuentra en el subinciso 3.-cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia”, misma que se encontraba prevista. Sin embargo, no se establecen en la Ley los efectos que produce la resolución de la Sala, la Sección o el Pleno en caso de que declare la omisión total referida.

Por lo anterior, consideramos que al no referirse en el artículo 58 los efectos que puede producir la resolución de la queja por omisión total, repercute de manera negativa e impide que el tribunal pueda hacer cumplir sus fallos cuando la autoridad omite totalmente cumplir la sentencia, y por tanto el

particular tendría que acudir al Juicio de Amparo e efecto de lograr el cumplimiento de dicha resolución.

4.5 Propuesta de reformas al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, relativas a queja y a la multa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue concebido sin la facultad de hacer cumplir sus sentencias haciendo imperfecta la sentencia fiscal toda vez que fue creado a través de la jurisdicción contenciosa administrativa, que se sitúa en el autocontrol de la justicia delegada, sin embargo, no todos los tribunales de lo contencioso administrativo tienen las mismas características del citado tribunal, tal es el caso del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que como tribunal fiscal en materia local tiene facultades de ejecución superando en esta etapa procesal al Tribunal en materia fiscal federal, por ello es necesario que dicho Tribunal, encuentre por medio de la queja el correcto y eficaz cumplimiento de sus fallos o determinaciones, por constituir los mismos un deber jurídico obligatorio prescrito por el derecho, a fin de salvaguardar el estado de seguridad jurídica de la sociedad, sin embargo, este ya posee plena jurisdicción en el sentido de poder determinar algunos derechos subjetivos.

Desde su origen se le doto de las características de un contencioso administrativo de anulación, sin facultades de imperio, sin embargo, es necesario que se le doten de medios necesarios para que de manera autónoma haga cumplir sus fallos.

La queja establecida en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación y la multa en caso de que se haya la declaratoria correspondiente, fueron vigentes hasta el 31 de diciembre del 2005, y la materia de la queja así como de la multa de apremio, fue subsumida por el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya entrada en vigor fue el 1 de enero de 2006.

A continuación, y para pronta referencia, realizamos el siguiente cuadro comparativo de los artículos en mención:

Artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación. (CFF vigente hasta el 31 de diciembre de 2005).	Artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).	Comentario
<p>Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:</p>	<p>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:</p>	<p>La figura de la queja tiene suma importancia pues ésta es la que lleva al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a ejecutar sus fallos cuando la autoridad demandada no ha dado cumplimiento a la sentencia firme o en su caso interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva del acto impugnado, de ahí de hacer las modificaciones pertinentes que le permitan cumplir con su finalidad, es decir, que la autoridad demandada se vea obligada a cumplir tanto con las sentencias firmes como interlocutorias, en el caso de que mediante éstas últimas se otorgue la suspensión definitiva del acto impugnado.</p>
<p>I. Procederá en contra de los siguientes actos:</p> <p>a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.</p> <p>b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.</p> <p>c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.</p>	<p>I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.</p> <p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).</p>	<p>Podemos ver que la queja que se establece actualmente en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo difiere de la que establecía el Código Fiscal de la Federación en cuanto a la estructura del artículo, sin embargo es importante que en el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, específicamente en el artículo 239-B, fracción I, inciso b), señalaba la procedencia de la queja: “cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley”, y en la fracción V del referido artículo, se establecían, al igual que en los otros supuestos de procedencia, los efectos que podía producir la resolución de la Sala en caso de resolver que hubo omisión total.</p> <p>En este orden de ideas, en el artículo 58, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se contemplan los supuestos de procedencia de la queja, y entre ellos se encuentra en el subinciso 3.-cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia”, misma que se encontraba prevista. Sin embargo, no se establecen en la Ley los efectos que produce la resolución de la Sala, la Sección o el Pleno en caso de que declare la omisión total referida.</p>

	<p>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.</p> <p>Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decreta, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.</p> <p>d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.</p>	
<p>II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.</p> <p>En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.</p> <p>El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.</p>	<p>II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:</p> <p>a) Procederá en contra de los siguientes actos:</p> <p>1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.</p> <p>2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.</p> <p>3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.</p> <p>4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.</p> <p>La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.</p> <p>b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la</p>	

	<p>Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.</p> <p>En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto. El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.</p> <p>c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.</p> <p>Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.</p> <p>d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.</p> <p>e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.</p> <p>f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente</p>	
--	--	--

	<p>respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.</p>	
<p>III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.</p> <p>La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.</p>	<p>III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.</p> <p>En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.</p> <p>El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.</p> <p>Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.</p> <p>La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.</p>	
<p>IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.</p>	<p>IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.</p> <p>Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al</p>	

	<p>promoviente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.</p>	
<p>V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.</p>		
<p>VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.</p> <p>A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.</p>		
<p>VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.</p> <p>En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.</p> <p>El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.</p> <p>Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.</p>		

<p>La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.</p>		
--	--	--

Así, podemos decir que la figura de la queja tiene suma importancia pues ésta es la que lleva al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a ejecutar sus fallos cuando la autoridad demandada no ha dado cumplimiento a la sentencia firme o en su caso interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva del acto impugnado, de ahí la necesidad de hacer reformas artículo 73, fracción XXIX-H de la Carta Magna, al artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que le permitan cumplir con su finalidad, es decir, que la autoridad demandada se vea obligada a cumplir tanto con las sentencias firmes como interlocutorias, en el caso de que mediante éstas últimas se otorgue la suspensión definitiva del acto impugnado.

Por lo anterior consideramos pertinente que se realicen diversas reformas a los ordenamientos legales, no sólo al artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, cuya materia versa sobre la que contenía el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, reformas que tiene como base lo que establece el artículo 17 de de nuestra Carta Magna:

Artículo 17.-

...

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

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

La primera reforma que proponemos, se refiere al fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Federal, el cual dice a la letra:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

La propuesta que hacemos es en el siguiente sentido:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

Esta reforma, dejaría despejada cualquier duda respecto de si el Tribunal es de simple anulación o de plena jurisdicción, y haría necesario que se le atribuyan las facultades necesarias para pronunciar mandamientos dirigidos a alcanzar la ejecución de sus sentencias.

La siguiente propuesta es relativa al artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que actualmente establece:

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.

Para quedar de la siguiente manera:

Artículo 1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo **de plena jurisdicción**, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Respecto al artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula la instancia de la queja como medio de cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la propuesta es la siguiente:

En el último párrafo de la fracción II, del artículo referido, se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 58.-

I...

...

a)...

b)...

...

c)...

....

d)...

II...

a)...

1.-

2.-

3.-

4.-

La queja sólo podrá hacerse valer **por una sola vez**, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

La propuesta que hacemos es en el siguiente sentido:

ARTÍCULO 58.-

I...

...

a)...

b)...

...

c)...

....

d)...

II...

a)...

1.-

2.-

3.-

4.-

La interposición de la queja podrá hacerse las veces que sea necesario, en casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva.

En este sentido, se eliminaría la parte que determina que se podrá ocurrir en queja una sola vez, ya que la posibilidad de ocurrir en queja sin restricción temporal las veces que sean necesarias ampliaría la efectividad de la misma siempre y cuando subsista la materia de la queja, es decir, siempre que subsista el incumplimiento de la sentencia e independientemente de que se proceda en términos del artículo 58, fracción I, incisos a), b), c) y d), imponiendo una multa de apremio y poniendo en conocimiento a la Contraloría interna correspondiente.

Por lo que respecta a la multa de apremio que señala la fracción I, inciso a) del artículo que refiero, se desprende que procede solo en los siguientes casos:

- En caso de repetición de la resolución anulada (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).
- En caso de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva (una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo).

Nuestra propuesta, es que la multa de apremio proceda también en caso de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia así como en el caso de la omisión total, tomando en cuenta las mismas circunstancias señaladas.

Por otra parte, consideramos que también se deben señalar los efectos en caso de que la Sala, Sección o el Pleno determinen que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, ya que en el artículo 239-B, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, señalaba la procedencia de la queja cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, y en la fracción V Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III.

Por lo tanto, para subsanar dicha laguna, se debería agregar un inciso a la fracción II del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y quedar de la siguiente manera:

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca.

En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto. El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos de la fracción I, inciso a) de este artículo.

f) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

g) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

h) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

Tales medidas subsanarían la laguna que actualmente tiene la Ley que refiero y se obligaría a los funcionarios responsables a respetar cabalmente las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se beneficiaría al gobernado al evitarle acudir a otra instancia para el cumplimiento de una sentencia favorablemente que obtuvo previamente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En nuestro país, la justicia administrativa tiene como principio fundamental el que se corrijan los actos de autoridad formulados en contravención al mandato de la ley, ya sea corrigiéndolos o resarciendo los daños y perjuicios ocasionados, y paralelamente se busca frenar los actos administrativos contrarios a derecho.

SEGUNDA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es creado mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, convirtiéndose así, en el primer tribunal administrativo, autónomo e independiente que aparece en la historia jurídica de México, mismo que se inspiró en la figura del Consejo de Estado francés, el cual desde su origen ha ampliado sus facultades, incluso actualmente tiene similitud y funcionalidad como un órgano materialmente jurisdiccional.

TERCERA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está encargado de dirimir las controversias que surgen entre los particulares ya sean personas físicas o morales y la Administración Pública Federal, por medio del juicio contencioso administrativo, a efecto de conservar el Estado de Derecho y la seguridad jurídica de los gobernados.

CUARTA.- Nuestro juicio contencioso administrativo federal, de hecho, es de carácter mixto, ya que las resoluciones que emite pueden tener características tanto de un tribunal de anulación, como de un tribunal de plena jurisdicción, un ejemplo de esto lo podemos identificar en una sentencia en que el Tribunal declare la nulidad para determinados efectos de la resolución impugnada precisando los términos en que la autoridad demandada debe emitir su nuevo acto, pero también puede emitir sentencia en la que se condene a la autoridad a restaurar la lesión que se sobrevino al transgredirse el derecho subjetivo de un particular, lo cual es característica de un tribunal de plena jurisdicción.

QUINTA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la facultad para dictar sentencias de condena a la autoridad en la que declare que debe cumplir la obligación correlativa, reconociendo al actor la existencia de un derecho subjetivo violado, sin embargo no es coherente que dicho Tribunal no cuente con facultades de imperio para exigir el cumplimiento efectivo de sus fallos.

SEXTA.- La sentencia es el acto que emite el órgano jurisdiccional que ha de resolver la controversia entre el gobernado y la autoridad que le fue planteada, y que debe ser resuelta, sin embargo el problema es cuando la autoridad no cumple dicha sentencia, situación que desafortunadamente es frecuente.

SÉPTIMA.- De acuerdo con lo que se establece en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cumplimiento de la sentencia deberá hacerse en un plazo de cuatro meses, sin embargo este plazo se contrapone al indicado en la fracción II, del artículo 57 del mismo ordenamiento, lo que puede causar incertidumbre a las partes, ya que éste último numeral menciona que en caso de sentencia de condena, el plazo para cumplirla será inferior a un mes.

OCTAVA.- La queja es la instancia promovida por el particular, por medio de la cual denuncia a la autoridad ante el Tribunal por el incumplimiento de una sentencia y a su vez requiere formalmente su cumplimiento, y en su caso que se sancione a la propia autoridad.

NOVENA.- Si el objetivo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el de administrar justicia pronta e imparcial en la materia administrativa y fiscal, dicho objetivo se ve afectado en cuanto a su eficacia, ya que la queja como medio de cumplimentación a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa e incluso la propia multa de apremio que puede fincar, resultan insuficientes para combatir la indiferencia de las autoridades administrativas ante tales fallos.

DÉCIMA.- Respecto del procedimiento establecido para la suspensión de la ejecución del acto impugnado, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el mismo ha sido sujeto a modificaciones, sin embargo aún falta corregir lo relativo al parámetro por el cual se debe calcular la reducción del monto de la garantía conforme a lo establecido por la fracción VI, párrafo segundo, incisos a) y b), del artículo 28 de la ley en comento, ya que aún es incierto el criterio para reducir dicho monto.

DÉCIMA PRIMERA.- Cuando el particular obtiene una sentencia favorable y solicita su ejecución mediante la instancia de queja, se encuentra como primera limitante que ésta puede ser interpuesta una sola vez, salvo en el caso de omisión total, y si fuera el caso que ésta resulta favorable al particular el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el no cumplimiento de la autoridad, sólo puede imponer la multa de apremio en los términos que establece el artículo 58, fracción I, inciso a), de la ley multicitada, por lo que consideramos que no debe limitarse la interposición de la queja a una sola ocasión, sino que se debe permitir que se presente tantas veces sea necesaria, mientras persista el incumplimiento de la autoridad.

DÉCIMA SEGUNDA.- Un avance importante para que el TFJFA logre el cumplimiento de sus sentencias, es el contemplado en el artículo 58, fracción I, inciso d), ya que la facultad de poner en conocimiento del incumplimiento a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad con el fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario, es acertada.

DÉCIMA TERCERA.- Cuando se presenta la renuencia de la autoridad a cumplir la sentencia, aún si se pone en conocimiento del incumplimiento a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad para lograr el objetivo. Es frecuente que, en ocasiones, se tiene que recurrir al Juez de Distrito para poder ejecutar la misma, es decir que el Juicio de Amparo Indirecto resulta procedente para exigir el

cumplimiento de las sentencias que emite el TFJFA, conforme a la fracción III, párrafo segundo, del art.114 de la Ley de Amparo.

DÉCIMA CUARTA.- En el caso de omisión total en el cumplimiento de la sentencia, constituye en nuestra opinión, un aspecto negativo que en la Ley no se indiquen los efectos en caso de que la Sala, Sección o el Pleno declare que hubo tal omisión, situación que si se contemplaba por el Código Fiscal de la Federación en el artículo 239-B, regulación que al pasar a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se omitió, por lo que en caso de presentarse dicha omisión el particular tendrá que acudir a Juicio de Amparo Indirecto.

DÉCIMA QUINTA.- La multa de apremio establecida en el artículo 58, fracción I, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no debería limitarse solo en los casos en que se repita la resolución anulada, consideramos que debe proceder también en caso de exceso o defecto, así como en el de omisión total, ya que el incremento que se dio en el monto de la misma, puede contribuir para que el funcionario cumpla en tiempo y forma.

DÉCIMA SEXTA.- Otro avance que tiene como fin evitar la persistencia del incumplimiento de una sentencia, es el que se le pueda imponer al superior jerárquico de la autoridad responsable, una multa de apremio cuando ya se le haya impuesto la multa respectiva a ésta y aún así persista la renuencia.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Un adelanto hacia la plena jurisdicción del Tribunal es la modalidad que se incorporo a la Queja consistente en el llamado cumplimiento sustituto de la sentencia, que se refiere a que cuando resulte material o judicialmente imposible dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal en su sentencia, se indemnizará.

DÉCIMA OCTAVA.- Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe dotársele de los medios necesarios para la plena ejecución de sus sentencias, tal

y como lo dispone el artículo 17, segundo párrafo de nuestra Carta Magna, ya que el gobernado no tiene otro remedio que recurrir al juicio de garantías para hacer efectiva una resolución firme emitida por dicho Tribunal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; PRIMER CURSO, 15ª Edición. Editorial Porrúa, 2000.
- Acosta Romero, Miguel. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª Edición. Editorial Porrúa. 1993.
- Acosta Romero, Miguel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 3ª Edición. Editorial Porrúa. 2001.
- Armienta Calderón, Gonzalo. EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO. Edición Textos Universitarios, 1997.
- Arreola Ortiz, Leopoldo. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CONSEJO DEL ESTADO FRANCÉS. 3ª Época Año I Revista del Tribunal Fiscal de la Federación ,1998.
- Arrijoa Vizcaíno, Adolfo. DERECHO FISCAL, 13ª Edición. Editorial Themis, México, 1998.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, 33ª Edición. Editorial Porrúa, 2001.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO, 9ª Edición. Editorial Porrúa. 1999.
- Briseño Sierra, Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL.2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1990.
- Carrasco Iriarte, Hugo. DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL, 4ª Edición. Editorial Harla, 2002.
- Carrasco Iriarte, Hugo. LECCIONES DE PRÁCTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL. Editorial Oxford, México, 2001.
- De Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 8ª Edición. Editorial Porrúa, 1969.
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, 3ª Edición. Editorial Limusa, México, 1998.
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Editorial Limusa, 1998.

- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Editorial Limusa, 1998.
- Díaz González, Luis Raúl. MEDIOS DE DEFENSA FISCAL, 2ª Edición. Editorial Gasca, México, 2002.
- Escola, Héctor Jorge. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Depalma, 1990.
- Fix Zamudio, Héctor. FUNCIÓN DEL PODER EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS. Editorial UNAM.1997.
- Fraga Gabino, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO, 42ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2002.
- García Maynez, Eduardo. INTRODUCCIÓN GENERAL AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa, México, 1967.
- Gómez Lara, Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 9ª Edición. Editorial Harla, México, 1996.
- Gómez Lara, Cipriano. DERECHO PROCESAL CIVIL, 6ª Edición. Editorial Harla, México, 1997.
- González Pérez, Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO, 2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1997.
- González Pérez, Jesús. PROCESO ADMINISTRATIVO FEDERAL, 3ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2000.
- Hedúan Virúes, Dolores. LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, .Editorial Continental, México, 1961.
- Lucero Espinoza, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Editorial Porrúa, 1999.
- Lucero Espinoza, Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. Editorial Porrúa, 2000.
- Lomelí Cerezo, Margarita. DERECHO FISCAL REPRESIVO, 2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1967.
- Margain Manatou, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, 15ª Edición. Editorial Porrúa, 2000.
- Margain Manatou, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD, 8ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

- Nava Negrete, Alfonso. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Nava Negrete, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. 2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2001.
- Ovalle Favela, José. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 8ª Edición. Editorial Harla, México, 1999.
- Rodríguez y Lobato, Raúl. DERECHO FISCAL, 2ª Edición. Editorial Harla, México, 1986.
- Sánchez Pichardo, Alberto. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA, 5ª edición. Editorial Porrúa, México, 2003.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO, 20ª Edición. Editorial Porrúa, 2000.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO, 20ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2000.
- Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, México, 1997.
- Tron Petit, Jean Claude. MANUAL DE LOS INCIDENTES EN EL JUCICIO DE AMPARO. 4ª ed. Ed. Themis. México, 2003.

LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA, México, 2006.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de diciembre de 2005 y cuya entrada en vigor fue a partir del 1 de enero de 2006.
- Código Fiscal de la Federación, 15ª edición. Editorial ISEF, México, 2006.
- Código Fiscal de la Federación, 15ª edición. Editorial ISEF, México, 2006.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, 15ª edición. Editorial ISEF, México, 2006.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, 8ª edición. Editorial ISEF, México, 2006.
- Ley Orgánica del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicado el 31 de diciembre de 2006.
- Ley de Amparo. Editorial SISTA, México, 2006.
- Ley de Justicia Fiscal.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.
- ACUERDO G/10/2001
Emitido por el Pleno de la Sala superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- ACUERDO G/43/2001.
Emitido por el Pleno del TFJFA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de marzo de 2001.
- ACUERDO G/29/2005.
Emitido por el Pleno del TFJFA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de agosto de 2005.
- ACUERDO G/30/2005.
Emitido por el Pleno del TFJFA, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de agosto de 2005.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- <http://www.tff.gob.mx.tffedl.html>
- <http://www.cddhcu.gob.mx>
- <http://www.normateca.gob.mx>
- <http://www.tfjfa.gob.mx>