



CENTRO UNIVERSITARIO
INDOAMERICANO
Conocer para Trascender

CENTRO UNIVERSITARIO INDOAMERICANO

INCORPORADA A LA UNAM, CLAVE 8909-09

**“PROPUESTA ECLÉCTICA DE
REFORMA AL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SAMUEL RAÚL CAMACHO MARTÍNEZ

ASESOR: LIC. GERHARD ACHAR ZAVALZA

TLALNEPANTLA, EDO. DE MÉXICO

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.

DEDICATORIA

A ti Luz María, mi heroína
por que tu vida inspira a la mía,
a ser cada día un hombre mas justo,
mas bueno y honesto, porque tu amor
rompe las barreras de la vida y me impulsa a seguir
luchando por hacer de lo ordinario algo extraordinario.

A ti Raúl Camacho Erazo,
por permanecer siempre firme,
siendo mi padre, mi hermano y mi mejor amigo,
eres la imagen del hombre virtuoso que pretendo ser.

A ti Lucy, Madre admirable
eres la dulzura de mi vida, tu vida es un
gran acontecimiento que brilla mas que las piedras
preciosas, tu corazón siempre atento sabe comprender mis
alegrías y tristezas, La fuerza de tu amor siempre me guía en los senderos
por los que ando y me impulsa a volar mas alto.

A ustedes Elisa y Julieta,
mis mejores amigas, mis puntos de apoyo,
las columnas de amor sobre las que edifico mi vida,
gracias por amarme siempre, sin pedir nada a cambio.

A mis maestros
Gerhard Achar Zavalza y Salvador Nava y Rojas,
me debo a ustedes, gracias por enseñarme que el derecho
es un arte digno de los mejores y mas sabios hombres, su ejemplo y amistad
me hacen amar el ser abogado.

“Es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar; administrar corresponde al Poder Ejecutivo, y el Poder Ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial”.

Teodosio Lares

INTRODUCCIÓN

Capítulo I. Antecedentes históricos.

1.1. Francia.	1
1.1.1. Consejo de Estado.	3
1.2. España y el Virreinato de la Nueva España.....	7
1.2.1. Las Ordenanzas de 1786.	8
1.2.2. La Constitución de Bayona.....	9
1.2.3. La Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz)	10
1.3. México.	11
1.3.1. La Constitución de Apatzingán de 1824.....	12
1.3.2. Las Siete Leyes de 1836.	14
1.3.3. Las Bases de Tacubaya.	16
1.3.4. Las Bases Orgánicas de 1843.	16
1.3.5. Acta Constitutiva y de reformas de 1847.....	17
1.3.6. Las Bases de 1853.	17
1.3.7. Teodosio Lares Vivero.....	18
1.3.8. La Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda.....	19
1.3.9. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo.	19
1.3.10. La Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	23
1.3.11. El Segundo Imperio.	25
1.3.12. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	27
1.3.13. El Recurso de Súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	29
1.3.14. Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la aplicación de las Penas correspondientes.	30
1.3.15. Ley de la Tesorería de la Federación de 1927.....	32
1.3.16. Ley de organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.	33
1.3.17. El proyecto de Código Fiscal de la Federación.....	33
1.3.18. La Ley de Justicia Fiscal.	33
1.3.19. Código Fiscal de la Federación de 1938.....	38

1.3.20. La reforma Constitucional de 1946. ¡Error! Marcador no definido.	
1.3.21. Ley del Seguro Social y su reforma de 1949.	40
1.3.22. Código Fiscal de la Federación de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.	41
1.3.23. Reformas Constitucionales de 1967 y 1968.....	43
1.3.24. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1978.....	44
1.3.25. El Código Fiscal de la Federación de 1981.....	45
1.3.26. Las Reformas 1987 y 1988.	47
1.3.27. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.	48
1.4. Evolución histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	49
1.4.1. Primera Etapa. (1936- 1968).....	49
1.4.2. Segunda Etapa (1967-1977).	50
1.4.3. Tercera Etapa. (1978- 1999).	51
1.4.4. Cuarta Etapa. (2000- ÉPOCA ACTUAL).....	52
Capítulo II. La Justicia Administrativa.....	55
2.1. Concepto.....	55
2.2. La Jurisdicción Administrativa.....	56
2.2.1. Elementos de la Jurisdicción Administrativa.	57
2.2.2. Categorías de la Jurisdicción Administrativa.....	58
2.3. El Contencioso Administrativo.	63
2.4. El Juicio Contencioso Administrativo.	63
2.4.1. Principios rectores del Juicio Contencioso Administrativo Federal.	66
Capítulo III. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	69
3.1. Concepto.....	69
3.2. Naturaleza jurídica.	70
3.3. Sustento Constitucional.....	71
3.4. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	72
3.4.1. La Sala Superior.....	72

3.4.2. Las Salas Regionales.....	78
3.5. Figuras más relevantes dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	89
3.5.1. Presidencia del Tribunal.....	89
3.5.2 Secretaría General de Acuerdos.....	93
3.5.3. Oficialía Mayor.....	94
3.5.4. Contraloría del Tribunal.....	94
3.5.5. Secretaría de la Sala Superior.....	95
3.5.6. Los Magistrados.....	95
3.5.7. Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales.....	96
3.5.8. Actuarios de las Salas Regionales.....	97
3.5.9. Los peritos del Tribunal.....	97
Capítulo IV. El Juicio Contencioso Administrativo Federal.....	98
4.1. Disposiciones generales.....	98
4.1.1. Supletoriedad de la ley.....	99
4.1.2. Optatividad del Juicio Contencioso Administrativo Federal.....	99
4.1.3. Competencia material.....	100
4.1.4. Causales de improcedencia.....	104
4.1.5. Causales de sobreseimiento.....	110
4.1.6. Impedimentos y excusas.....	111
4.1.7. Las partes y su legitimación procesal.....	112
4.1.8. La representación de las partes.....	115
4.2. Instrucción.....	116
4.2.1. Demanda.....	116
4.2.1.1. Presupuestos procesales de la demanda.....	117
4.2.1.2. Clasificación de las pretensiones del demandante.....	121
4.2.1.3. Conceptos de impugnación.....	122
4.2.1.4. Medidas que puede ordenar la Sala al momento de admitir la demanda.....	125
4.2.1.5. Suspensión del plazo para interponer la demanda.....	128
4.2.1.6. Reglas procesales a observar en la demanda.....	129
4.2.2. Contestación de la demanda.....	130

• 4.2.2.1. Presupuestos procesales de la contestación demanda. ¡Error! Marcador no definido.	
4.2.2.2. Actitudes que puede asumir el demandante.	133
4.2.3. Ampliación de la demanda y su contestación.	135
4.2.4. Los incidentes.	138
4.2.4.1. Incidentes de previo y especial pronunciamiento.	138
4.2.4.1.1. Incompetencia en razón del territorio.	139
4.2.4.1.2. Acumulación de juicios.	139
4.2.4.1.3. Nulidad de Notificaciones.	140
4.2.4.1.4. Recusación de los Magistrados o los Peritos.	142
4.2.4.1.5. Incidente de reposición de autos.	143
4.2.4.1.6. Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.	144
4.2.4.2. Incidentes suspensivos.	145
4.2.4.2.1. Medidas cautelares.	145
4.2.4.2.1.1. Clasificación de las Medidas Cautelares.	146
4.2.4.2.1.2. Procedencia y ámbito material de aplicación de las medidas cautelares.	147
4.2.4.2.1.3. Requisitos de las Medidas Cautelares.	148
4.2.4.2.1.4. Sustanciación de las Medidas Cautelares.	149
4.2.4.2.1.5. Efectos del incumplimiento de las Medidas Cautelares.	150
4.2.4.2.2. Suspensión de la ejecución del acto o resolución impugnada.	152
4.2.4.2.2.1. Sustanciación del incidente de suspensión.	153
4.2.4.2.2.2. La garantía.	155
4.2.4.3. Incidentes especiales.	157
4.2.4.3.1. Indemnización a favor del particular.	158
4.2.4.3.2. Condena en costas.	160
4.2.4.3.3. Falsedad de documentos.	162
4.2.4.3.4. Aclaración de Sentencia.	163
4.2.4.3.5. Excitativa de la justicia.	163
4.2.4.3.6. Incidente de contradicción de sentencias.	165
4.2.5. Pruebas.	166
4.2.5.1. Prueba pericial.	169

4.2.5.2. Prueba documental.....	172
4.2.5.2.1. El expediente administrativo.....	174
4.2.5.3. Prueba Testimonial.....	176
4.2.5.4. Prueba presuncional.....	177
4.2.5.5. Otros medios.....	177
4.2.5.6. Prueba para mejor proveer.....	178
4.2.5.7. Pruebas supervenientes.....	179
4.2.6. Alegatos y cierre de la instrucción.....	179
4.2.7. Facultad de atracción del Pleno y las Secciones.....	180
4.3. La Sentencia.....	182
4.3.1. Requisitos.....	183
4.3.2. Efectos.....	185
4.3.3. Firmeza.....	186
4.3.4. Cumplimiento.....	187
4.3.4.1. Medidas para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones.....	189
4.3.4.2. Incidente de queja por incumplimiento de sentencia.....	190
4.4. Los recursos.....	193
4.4.1. Reclamación.....	194
4.4.2. Revisión.....	196
4.5. Disposiciones Finales.....	199
4.5.1. Notificaciones.....	199
4.5.2. Exhortos y cartas rogatorias.....	203
4.5.3. Cómputo de los términos.....	204
4.6. Jurisprudencia.....	204
4.6.1. Precedentes.....	205
4.6.2. Emisión.....	206
4.6.3. Suspensión.....	207
4.6.4. Obligatoriedad.....	208
Conclusiones.....	209
Propuesta ecléctica de Reforma al.....	217
Juicio Contencioso Administrativo Federal.....	217

I. Propuesta ecléctica de reforma al artículo 14º, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula lo relativo al Expediente Administrativo.	217
II. Propuesta ecléctica de reforma al artículo 13º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la finalidad de introducir el beneficio de duplicidad del término para interponer la demanda del Juicio Contencioso Administrativo Federal.	220
III. Propuesta ecléctica de introducir en la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo Federal en contra de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, que no se ajusten a la ley.	222
IV. Propuesta ecléctica de reforma a la fracción IV del artículo 52 de la Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo que otorga a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa facultades inconstitucionales para reducir el monto de las sanciones administrativas.	227
V. Propuesta ecléctica de reforma a la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establece el inconstitucional término de 5 años para interponer el juicio de lesividad.....	232
VI. Propuesta ecléctica de reforma al inciso a de la fracción I, del artículo 57º de la Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que para dicho ordenamiento deja de ser una falta grave una violación constitucional como lo es incompetencia material de los actos y resoluciones administrativas.	238
Bibliografía	251

INTRODUCCIÓN

El Eclecticismo emana de la voz griega eklektikos, que significa escoger, y constituye una escuela filosófica de pensamiento, caracterizada por escoger de distintas concepciones filosóficas, los puntos de vista, ideas y valoraciones más importantes para formar una sola, es decir el eclecticismo consiste en sintetizar los grandes hallazgos intelectuales para formar uno solo formado por lo mejor de todos. Así mismo el eclecticismo se identifica con una tendencia de la mente de un pensador a conciliar las diferentes visiones o posiciones tomadas con relación a problemas con la finalidad de solucionar determinados problemas mediante la selección y unión de distintas formas de pensamiento.

El término eclecticismo surge durante la época de los grandes filósofos griegos y se constituyó en escuela filosófica bajo las voces de Filón de Laris y Antioco de Ascalón, sin embargo su mayor esplendor no lo encontró en Grecia, sino en la Roma del periodo Helenístico, encarnándose en el pensamiento y discurso de uno de los más eminentes abogados de la República: Marco Tulio Cicerón quien se constituyó en el mayor representante del eclecticismo por conseguir una síntesis entre las distintas corrientes del pensamiento de su época.

El eclecticismo, pues, surgió como una escuela filosófica. Ahora bien debemos recordar que la filosofía es el estudio de todas las cosas bajo la luz de la razón, por lo tanto tal escuela filosófica es perfectamente aplicable a todas las ciencias y disciplinas emanadas de la razón humana, como es el caso del Derecho y su rama pública: el Juicio Contencioso Administrativo Federal, que es el medio de impugnación a través del cual los gobernados pueden combatir los actos y resoluciones administrativas que califiquen como ilegales.

A través de la Historia del Derecho en México, el Juicio Contencioso Administrativo Federal, que descansa bajo la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha demostrado ser un instrumento procesal efectivo que se ha convertido en un excelente medio de control jurisdiccional de los actos

de la Administración Pública Federal y una eficaz salvaguarda de los derechos de los gobernados frente a los excesos de sus gobernantes.

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de diciembre de 2005, se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que sustancialmente derogó la regulación que hacía el Código Fiscal de la Federación al propio Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Es menester señalar que dentro del nuevo ordenamiento se introdujeron novedosas cuestiones para dicho procedimiento como lo son la introducción de la condena en costas, la indemnización de daños y perjuicios, distintas medidas cautelares entre otros, sin embargo no todos los cambios que sufrió el Juicio Contencioso Administrativo Federal benefician a los gobernados, al contrario, parece ser que en algunos aspectos la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sigue finalidades neoliberales que lo único que buscan es aumentar el erario público sin importar que los medios a través de los que se haga sean ilegales y peor es cuando se reforman en las leyes situaciones de hecho y derecho que son notoriamente injustas, ilegales e inconstitucionales en actos permitidos por la ley; tal es el caso de determinadas facultades que dicho ordenamiento otorga a los Magistrados que componen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el permitir que una vez juzgada una resolución administrativa por dicho tribunal se pueda volver a emitir la misma, no obstante que se obtenga la nulidad lisa y llana de la misma quebrantando así el principio de cosa juzgada.

Se hizo mención al neoliberalismo, porque dicha concepción política es la que ha gobernado nuestro país durante los últimos 12 años y se ha identificado por ser una doctrina con fines exclusivamente económicos, inspirada en un capitalismo salvaje totalmente alejado de la realidad social de los gobernados. Debemos recordar que uno de los medios a través del cual el Estado capta sus ingresos es mediante la imposición de multas y sanciones administrativas mismas que al actualizarse se convierten en excesivas sumas de dinero, sin embargo en todos estos años, las multas, aprovechamientos y sanciones contenidas en las resoluciones administrativas han sido impugnadas con gran éxito mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal, mismo juicio que, entonces, se constituye

como un claro enemigo de la recaudación pública, prueba de ello fue la iniciativa de reforma emitida por el ex presidente Vicente Fox Quezada, en la cual pretendía suprimir la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, restándole al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa competencia para conocer de todas las resoluciones administrativas que ponen fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, iniciativa de reforma completamente alejada de la realidad social del país, y no es de extrañarse que en un país donde el Juicio Contencioso Administrativo Federal ha obtenido resultados a favor de los particulares “por encima del 50% de éxito”¹ constituya un peligro para la recaudación pública.

Montesquieu, decía que la “experiencia histórica nos ha enseñado que quien tiene poder, generalmente abusa de él”², pues bien eso es lo que han realizado nuestros gobernantes durante la mayor parte de nuestra historia, motivo por el cual el Juicio Contencioso Administrativo Federal debe evolucionar y fortalecerse como lo ha hecho en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al pugnar por la legalidad de los actos administrativos y nulificar los efectos de los abusos de autoridad.

Así mismo, existe la amenaza retrograda de modificar el objeto material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, limitándolo de conocer de las resoluciones administrativas, limitándose exclusivamente a conocer de las fiscales y así regresar a la anterior concepción del Tribunal Fiscal de la Federación, circunstancia que no se debe permitir.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal es necesario para el sano desarrollo del Estado Mexicano, ya que el mismo contribuye en un modo indirecto a que las autoridades administrativas emitan sus resoluciones sobre la base de los principios de justicia, equidad, legalidad y debido proceso.

¹ <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>

² Louis de Secondat, Charles, Barón de Montesquieu, “Del espíritu de las leyes”, Editorial Planeta, 1998, Página 32..

Capítulo I. Antecedentes históricos.

1.1. Francia.

El sistema francés de justicia administrativa surge en el contexto histórico de la “Revolución Francesa entre 1789 y 1799”¹ como una necesidad de proclamar la nueva república y de plasmar en ella los principios que constituyeron los ideales de los principales enciclopedistas como lo fueron los juristas y filósofos franceses Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, quien al afirmar que: “todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales, o de los nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares”², estableció el principio de división de poderes plasmado en su obra maestra *El Espíritu de las Leyes*; Jean-Jacques Rousseau, con los tratados de la libertad civil, plasmados en su famoso tratado político *El contrato social* (1762) y por supuesto François Marie Arouet, mejor conocido como Voltaire, quien luchó contra la intolerancia, la tiranía y la superstición con una moral fundada en la creencia en la libertad de pensamiento y el respeto a todos los individuos.

Dentro de los antecedentes del contencioso administrativo francés encontramos el decreto del 22 de diciembre de 1789, en el que el Estado francés estableció que las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del Poder Judicial, posteriormente surgió la ley 16-24 de agosto de 1790, la cual en su artículo 13^º estableció que “*Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo*

¹ "Francesa, Revolución", Enciclopedia Microsoft Encarta 98 1993-1997 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

² Louis de Secondat, Charles, Barón de Montesquieu, Op Cit., Página. 6

*pena de destitución, perturbar en forma alguna las operaciones de los cuerpos administrativos*³.

A su vez tal principio de separación de poderes fue consagrado en el artículo 3º de la Constitución del año 1791, según el cual: “*Los Tribunales no pueden intervenir en las funciones administrativas o citar ante ellos a los agentes de la Administración, por razón de sus funciones*”⁴.

Para resolver tal prohibición, los juristas y gobernantes amantes de los principios de la revolución, idearon un mecanismo novedoso para su época, que consistía en la creación de una figura jurídica denominada *Administración-Juez*, totalmente independiente del sistema judicial, quien conocía de las reclamaciones que interponían los ciudadanos en contra de la Administración Pública, dichas reclamaciones eran presentadas ante la *Administración-Juez* y resueltas por el jefe del ejecutivo, solución que, sin duda, dio origen al sistema jurisdiccional contencioso administrativo.

Posteriormente se creó la antigua comisión de lo contencioso administrativo, que “tenía la función de formar la instrucción y de preparar la relación de las pretensiones planteadas por el recurrente, para después enviar la queja a la asamblea general del consejo, que era el órgano encargado de ejercer la justicia administrativa.”⁵

La antigua comisión de lo contencioso administrativo se vio desplazada por el establecimiento del Consejo de Estado.

³ Cortina Gutiérrez, Alfonso, “Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria”, Editorial Porrúa, México, 1993, Página 196.

⁴ Cfr. Constitución Francesa de 1791, Artículo 3.

⁵ Ramírez Chavero, Iván, “El Juicio Contencioso Administrativo”, Ed. Sista, 2004, Página 21.

1.1.1. Consejo de Estado.

El Consejo de Estado tiene como antecedente el Consejo del Rey que existió desde el siglo XIII como órgano de consulta de los monarcas Capetianos y se concibió en la brillante mente del mismísimo Napoleón I, quien al tratar de forjar una sociedad basada en el mérito, la capacidad y no en el linaje, tuvo la brillante idea de rodearse de los juristas más eminentes de su época agrupándolos en el reciente Consejo de Estado creado por la Constitución del 15 de diciembre de 1799; teniendo como pretexto que “cuando se creó el Consejo de Estado en Francia existía una gran desconfianza hacia los Tribunales del Poder Judicial”⁶, motivo por el cual dicho órgano inicio con facultades limitadas dentro de las que se encontraban las “de redactar los proyectos de Leyes y los reglamentos de la Administración Pública, y de resolver las dificultades que pueden surgir en materia administrativa”⁷.

La creación del Consejo de Estado se inspiró en tres principios que en la actualidad conservan su pureza primigenia y son:

- a) Independencia de la jurisdicción administrativa de la civil.

Uno de los principios más importantes que la doctrina francesa estableció, es el que señala que la jurisdicción contenciosa administrativa debe estar completamente separada de la jurisdicción civil y por lo tanto debe permanecer dentro del poder administrativo, es decir debe existir una clara separación entre el orden jurisdiccional administrativo y el orden jurisdiccional judicial, principio que prevalece hasta la fecha.

- b) El principio de división de poderes.

Tal principio establece tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial.

- c) El principio de legalidad de la Administración Pública.

⁶ Nava Negrete, Alfonso. “Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación”, Tercera Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Edición del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, Página 101.

⁷ Cfr. Constitución Francesa de 1799, Artículo 52.

Tal principio establece que todo ejercicio de la función pública por parte de las autoridades de la Administración Pública debe practicarse en cumplimiento de un ordenamiento jurídico que faculte a los servidores públicos para realizar dichos actos.

- d) El principio de “independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de las autoridades de la administración activa”⁸.

Tal principio estableció que un poder no pudiera interferir en el ámbito y funcionamiento de otro, motivo por el cual se estableció el principio de que los procedimientos administrativos no podían ser juzgados por los Tribunales Judiciales, puesto que ello comprometería la independencia de la Administración Pública.

El Consejo de Estado francés fue marcado por dos etapas: la primera en la que actuó como órgano de justicia retenida y la segunda como órgano de justicia delegada.

Desde la Asamblea de 1790, se estableció que *“el control de la legalidad y la decisión final de las controversias administrativas correspondía al titular del ejecutivo”*⁹, fue así como surgió el concepto de la justicia retenida que establecía que la solución de las controversias emanadas de reclamaciones presentadas en contra de los actos administrativos, correspondían al jefe del ejecutivo y éste se reservaba el derecho exclusivo de resolverlas, no obstante que el estudio de la litis dependiera del Consejo de Estado, el cual *“carecía de autonomía para emitir sus fallos en virtud de que se encontraban subordinados a las ordenes del titular del ejecutivo”*¹⁰.

⁸ Vázquez Alfaro, José Luis, “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1991, Página 39.

⁹ Márquez Gómez, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medios de Control en la Administración Pública, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003, Página 147.

¹⁰Fix Zamudio, Héctor, “Función del Poder Judicial en las Constituciones Latinoamericanas”, Ed. Porrúa, 1993, México, Página 13.

Paradójicamente, esta forma de impartir la justicia administrativa se convirtió con el tiempo en la causa del surgimiento del actual sistema de justicia delegada por las siguientes razones.

- En 1806 se creó dentro del Consejo de Estado, una comisión contenciosa que separó la asesoría en materia de conflictos administrativos de todos los demás aspectos que conocía ese organismo, de tal manera que se produjo una especialización en cuanto a la impartición de la justicia contenciosa administrativa.
- El jefe del Ejecutivo, agobiado por las múltiples tareas estatales de su cargo, fue delegando poco a poco las facultades jurisdiccionales administrativas en el buen juicio de su órgano asesor, y solamente se limitaba a firmar las resoluciones de los conflictos que el Consejo de Estado emitía.

Con la evolución de la sociedad francesa, ésta comprendió que la seriedad e imparcialidad con la que el Consejo de Estado ejercía su función asesora, constituía un eficaz medio de impugnación de los actos administrativos de la autoridad hasta el punto de, a pesar de que la justicia administrativa continuaba retenida en manos del jefe del Ejecutivo, empezar a considerarse que en la práctica quien realmente impartía la justicia administrativa era el Consejo de Estado, aun cuando éste carecía formalmente de facultades expresas para juzgar la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos y mucho menos emitir en su nombre las resoluciones, sin embargo poco a poco el Consejo de Estado fue adquiriendo mayor fuerza, al grado tal que sus puntos de vista o sugerencias eran las que se imponían.

Fue así como el Consejo de Estado francés, fue consolidando su prestigio, sin olvidarse de cumplir con su función consistente en la de equilibrar el poder de la Administración Pública frente a los derechos de los ciudadanos, a través de decisiones que no siempre correspondían a la aplicación de soluciones tradicionales, sino que, en ocasiones, implicaban la adopción de principios especiales para obtener así la solución de los conflictos entre el Estado y sus ciudadanos.

Uno de los momentos más importantes para el Consejo de Estado, fue cuando se expidió la Ley del 24 de mayo de 1872, en la que se le otorgó el carácter de institución jurisdiccional administrativa, al dotarlo de competencia suficiente para actuar como Juez de la Administración Pública en determinados asuntos. Con tal nombramiento, el Consejo de Estado dejó de ser un simple cuerpo asesor o consejero del titular del Ejecutivo, poniéndole fin a la antigua concepción del órgano Administración-Juez y su sistema de justicia retenida para comenzar con la nueva concepción de la justicia delegada.

El dotar al Consejo de Estado con funciones jurisdiccionales dentro del seno de la Administración Pública, lejos de ser contradictorio al principio de estricta división de poderes, constituyó una nueva interpretación del sentido originario del mismo dando lugar al dogma “juger l’administration c’est encore administrer”¹¹.

Fue así como el jefe del Ejecutivo dejó de decidir la legalidad de los actos administrativos, para entregarle tal facultad al Consejo de Estado, quien a partir de ese momento emitió sus resoluciones en nombre del pueblo francés, haciendo justicia a los ideales enciclopedistas que inspiraron la revolución francesa, convirtiendo el juicio contencioso administrativo en una realidad al alcance de las manos del pueblo.

Inspirados en tales acontecimientos, la Francia de 1872 volvió a vivir una revolución más, pero ésta dejó de ser con las armas y la violencia para convertirse en una revolución del pensamiento jurídico, que sirvió para transformar la realidad social por medio del uso de la razón y la impartición de justicia, fue así como surgieron doctrinarios de la talla del famoso Fallo Blanco, quien al estar al frente del Tribunal de Conflictos francés en 1873, se constituyó en el principal precursor para que la jurisdicción contenciosa administrativa se convirtiera en una rama jurídica del derecho administrativo.

¹¹ Delgadillo, Luis Humberto [et al], “La Justicia Administrativa en Europa”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa, Editorial Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México 2004, Página 6.

Ahora bien, se puede concluir en que el derecho contencioso administrativo francés ha sido la cuna e inspiración de los sistemas jurídicos que han dado origen al régimen contencioso administrativo que se ha aplicado en la gran mayoría de los países latinos del mundo y se ha constituido en una rama especializada del derecho administrativo que sigue vigente en nuestros días.

1.2. España y el Virreinato de la Nueva España.

Aun cuando el juicio contencioso administrativo es una obra completamente producto de la inspiración francesa, es necesario darle a España su debido reconocimiento.

Durante el período que comprende de 1521 a 1810 nuestra nación vivió bajo un verdugo español que no solo robó nuestras riquezas y construyó sus catedrales con las piedras de nuestras pirámides y templos sino que también impuso su ley por medio de la fuerza, muestra de ello fue el dominio de la Iglesia sobre el Estado, lo cual había cobrado vida en América a través de la figura de la Encomienda. Los teólogos tomistas habían afirmado la separación de ambos poderes de tal manera que en caso de confusión, la autoridad civil debía quedar supeditada a la espiritual.

Se hace referencia a la Encomienda, porque dicha institución fue el medio a través de la cual los indígenas pagaban el tributo a los encomenderos. Es importante precisar que había dos tipos de encomienda: la insular y la continental, en la primera solamente se repartían indios para el trabajo obligatorio en las tierras y minas de los conquistadores, mientras que la encomienda continental adopta la forma mixta de señorío repartimiento. Ello implica, por un lado, deberes militares y económicos de los encomenderos con el fin de conservar la tierra para la corona española y por otro, *“el derecho de éstos a exigir tributo y no sólo servicios personales de los indios para sus empresas”*¹².

Se sabe que a causa de la Encomienda, la población indígena de las Antillas se diezmoó y que una vez terminada la conquista de México, Hernán Cortés la estableció y prevaleció aquí aún en contra de los deseos manifiestos de la monarquía española.

Los españoles ejercían un férreo control económico, tanto en el mercado interno como en el comercio exterior, pues dominaban a una población ignorante y pobre en extremo, en el siglo XVIII, representaban los indígenas y mestizos, el 80% de la población total.

¹² Historia de México (multimedia), Desarrollado por Cristal Multimedia.

En el comercio, la Corona Española desarrolló un estricto monopolio en determinados bienes, tales como el cacao, la plata y otros. Los demás se dieron a la iniciativa privada, principalmente a los conquistadores. Con el transcurrir del tiempo se comenzaron a sentir serías fricciones entre la Corona y los particulares, principalmente en materia de comercio y de los tributos.

Durante la época del Virreinato, *“predominó el sistema judicialista caracterizado por la intervención preponderante de los órganos judiciales ordinarios en la solución final de las controversias administrativas”*¹³.

Para la impartición de justicia se establecieron dos *Audiencias* (tribunales), una establecida en México y la otra en Guadalajara, las cuales adquirieron la calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial. Su función consistía en conocer los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, “La audiencia conocía principalmente de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiese agraviado a un particular”¹⁴.

En algunas ocasiones se daba el caso de que las autoridades Administrativas confirmaban la validez de sus actos, por lo que en tal supuesto los afectados tenían derecho a impugnar la resolución ante la Audiencia Real, siendo *el Consejo de Indias*, el organismo que resolvía, en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.

1.2.1. Las Ordenanzas de 1786.

Dentro del tema de la Jurisdicción Administrativa en la época virreinal, destacó el tema tributario, puesto que la Corona Española se impactó por la gran

¹³ Fix Zamudio, Héctor “Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano” memoria de El Colegio Nacional Tomo IX, 1989, Páginas 77-78.

¹⁴ Soberanez Fernández, José Luis “Los Tribunales en Nueva España” México, UNAM, 1980 Página 66.

riqueza existente en la Nueva España y porque quienes estaban al mando de dichas riquezas eran soldados sin experiencia legal ni administrativa y muchos de ellos aventureros ambiciosos acostumbrados a vivir fuera de la ley. En un principio los tributos fueron impuestos por los encomenderos, de manera arbitraria, en contra de la población indígena. El obispo Fray Juan de Zumárraga encabezó la lucha por instaurar las primeras Audiencias Especiales de Indios presididas por el Virrey.

El 3 de diciembre de 1786, se dio la *“Real Ordenanza Para El Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España*, que modificó, de manera importante, su régimen administrativo jurídico y político”¹⁵, para lo que se creó la Junta Superior de Hacienda, misma que actuaba como Tribunal de apelación en los asuntos contenciosos fiscales en donde los intendentes figuraban como primera instancia en aquellos juicios, respecto de los asuntos en los que estuviere interesado el erario español. Adquirió el rango de *Tribunal Supremo de Hacienda* para cuyo funcionamiento estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondiera únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda.

Durante el Virreinato surgió un instrumento procesal que recibió la denominación de *“Amparo”*¹⁶, su naturaleza procesal correspondía a la de un *“interdicto posesorio”*¹⁷, que era utilizado para la protección de los derechos de los gobernados, conforme al cual el virrey, en su carácter de autoridad, conocía de dicho asunto como Presidente de la Real Audiencia en México, *“inclusive contra los actos de afectación provenientes de autoridades administrativas”*¹⁸.

1.2.2. La Constitución de Bayona.

¹⁵ Idem. Página 65.

¹⁶ Lira González, Andrés, “El amparo colonial y el amparo mexicano”, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, Página 35

¹⁷ Los interdictos son juicios sumarios por los que se decide transitoriamente una controversia sobre la posesión de un bien, Diccionario Jurídico 2000, Desarrollado por Informática Jurídica Profesional.

¹⁸ Fix Zamudio, Op Cit., Página 77.

En el año de 1808, surge como uno de los antecedentes legislativos en materia de jurisdicción contenciosa Administrativa de mayor trascendencia, aun cuando dicho ordenamiento jurídico nunca estuvo vigente, la simple redacción de su contenido asentó el principio de que los Tribunales Judiciales no podían intervenir en los asuntos del Poder Ejecutivo.

La Constitución de Bayona ordenó la creación de un *Consejo de Estado* que tendría la finalidad de resolver las controversias contenciosas administrativas y los conflictos de jurisdicción entre la administración y los órganos del Poder Judicial.

1.2.3. La Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz)

El 12 de febrero de 1812, en la ciudad de Cádiz se reunieron las Cortes generales y extraordinarias con la finalidad de introducir la primera Constitución moderna de su historia, dicho ordenamiento jurídico modificó la organización administrativa de manera trascendental. Durante el gobierno liberal español se *“modifico la estructura jurídica de las colonias españolas y por tanto de la nueva España”*¹⁹.

La Constitución de Cádiz estuvo vigente tanto en España como en la Nueva España y su principal aportación en materia de jurisdicción contenciosa administrativa fue la creación del Consejo de Estado inspirado en las letras de la Constitución de Bayona, dotado de una plena jurisdicción en todos los asuntos gubernativos, pero con la laguna de no señalar específicamente el procedimiento bajo el cual se regiría la actividad jurisdiccional del Estado, así como la estructura del mismo.

En el espíritu de la Constitución de Cádiz se encontraban contemplados los principios de separación de poderes y de la prohibición a los Tribunales de efectuar funciones distintas de las de juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado. Cabe destacar que en los artículos 243 y 245 de dicho ordenamiento se estableció la

¹⁹ Soberanes Fernández, José Luis op Cit. Página 67.

creación de una jurisdicción especial para el enjuiciamiento de los actos administrativos, con la limitación de que por ningún motivo se podía juzgar al Rey.

En octubre de 1822, las Cortes de Cádiz establecieron que el juicio contencioso fiscal debía ser impartido por el Poder Judicial, lo cual constituyó el primer antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo *“la justicia administrativa no encontró su autonomía como consecuencia de la confusión que existía en todos los órdenes del derecho”*²⁰.

A diferencia del sistema francés, el español se distingue por substanciar los procedimientos contenciosos administrativos conforme a las reglas civiles, toda vez que dependen completamente del Poder Judicial y no del Ejecutivo a diferencia del sistema francés.

Es particularmente interesante señalar, que el sistema de jurisdicción contenciosa administrativa española en un principio siguió al sistema de justicia retenida del modelo francés, sin embargo mediante el decreto del 22 de junio de 1894 se suprimieron los tribunales administrativos estableciendo en su lugar una sección del Consejo de Estado.

Posteriormente, mediante la Ley del 5 de abril de 1904, se retornó al viejo sistema judicial dejándolo a cargo de una Sala especial del Tribunal Supremo, compuesta de Magistrados sometidos al estatuto de la carrera judicial, sin embargo, no fue hasta 1956, cuando por medio de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de España del 27 de diciembre del mismo año, que adoptó por completo el sistema judicialista. Al respecto Jesús González Pérez comenta *“que el mérito principal del nuevo texto ha sido el apartarse del servilismo hacia el sistema francés, que caracterizaba a nuestras leyes anteriores”*²¹.

²⁰ Vázquez Alfaro, José Luis, “Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1991, Página 128.

²¹ González Pérez, Jesús, “Procedimiento Administrativo Federal”, Editorial Porrúa, México 1997. Página 123.

1.3. México.

Trescientos años habían pasado desde la conquista de 1521, trescientos años que causaron muerte, miseria y vejación, sin embargo en 1810 la gran Tenochtitlan despertó en una nueva concepción de nación, transformando la pureza de su origen indígena y la fuerza de su descendencia española en una nueva raza, que conjuntó perfectamente el valor de aquellos caballeros tigres que ofrecían su vida al sol y de aquellos galeones españoles que sin temor alguno cruzaron la furia de los mares, para formar aquella raza a la que pertenecemos y que orgullosamente se llama mestiza.

1.3.1. La Constitución de Apatzingán de 1824.

Entre los años de 1822 y 1824, los constituyentes estaban divididos entre “*centralistas y federalistas*”²², los primeros liderados por Fray Servando Teresa de Mier y los segundos que bajo los ideales de Miguel Ramos Arizpe, ambos bandos lucharon en el *Primer Congreso Constituyente* del 21 de mayo de 1823 para que la nación mexicana adoptara en su gobierno la forma de república, representativa, popular y federal, tomando el principio de la división de poderes como el eje rector del Estado.

El 24 de febrero de 1822 fueron creadas las *Bases Constitucionales para el Congreso Constituyente*, las cuales constituyen el antecedente inmediato de la Constitución de 1824, destacando dentro del estudio de nuestra materia, la quinta base, la cual asentó el principio de separación de poderes y la “*responsabilidad de los titulares de los órganos de los poderes públicos conforme al texto de las leyes*”²³.

²² Cruz Barney, Oscar, “Historia del Derecho Mexicano”, Ed. Oxford, México, 1999. Página 528-529

²³ Vázquez Alfaro, op cit. Página 129.

El 5 de noviembre de 1823, un nuevo congreso inició sus labores, aprobando nuestra Constitución de 1824, la cual influenciada por el sistema francés, integró en su texto, que las controversias entre el Estado y los particulares fueran trasladados al Poder Ejecutivo. Así, el 22 de octubre de 1824 se expidió el *Decreto para la Libertad de la América Mexicana conocido como la Constitución de Apatzingán*, dicho ordenamiento legal consagró en su texto el principio de separación de poderes, en sus artículos 11º, 12º y 167º, por lo que constitucionalmente se hacían imposible reunir dos o más poderes en una sola persona. Sin embargo, en la práctica y amparados en su artículo 6º, se continuó la práctica de plantear los problemas administrativos ante el Poder Judicial, siendo su mayor aportación la adopción del federalismo como antítesis del Centralismo Virreinal.

Dentro de la Constitución de Apatzingán, se estableció el *Supremo Tribunal de Justicia* como máximo órgano jurisdiccional, “*con la limitante de que su único ámbito de aplicación era el de las causas civiles y penales*”²⁴.

El concepto de República Federal dentro del contexto del Constituyente de 1824 “*se entendió no solo como la división de poderes dentro del gobierno nacional, sino también como dentro de la organización política social*”²⁵ estableciendo la forma republicana, representativa y popular de gobierno en cada Estado de la federación.

Dentro de la esfera de la jurisdicción administrativa, dicho ordenamiento confiere en su artículo 137º, fracción II, facultades a la Suprema Corte de Justicia para “*terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas con el Supremo Gobierno o con sus agentes*”²⁶.

Por consiguiente el proceso contencioso administrativo se vio muy restringido, limitándose solamente a “*conocer de las infracciones a la Constitución y*

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, “Leyes Fundamentales de México” 10ª ed., Ed. Porrúa, 1998, Páginas 33 y 49

²⁵ Rabasa, Emilio O “Historia de las Constituciones Mexicanas”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, Páginas 26-29.

²⁶ Fix Zamudio, op cit. Páginas 77.

*la Leyes generales según lo provenga la Ley*²⁷. No obstante que el principio de separación de poderes se encontraba muy claro en el texto de la Constitución, la realidad era que la jurisdicción administrativa se encontraba bajo la tutela del Poder Judicial.

1.3.2. Las Siete Leyes de 1836.

El 23 de octubre de 1835, se expidieron las Bases Constitucionales entre las cuales destacó el artículo 14^º que preveía *“la expedición de una ley cuyo objeto sería organizar el tribunal de cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo”*²⁸.

Las Siete Leyes Influenciadas bajo las ideas de los conservadores, instauraron una vez más en nuestro país, una forma de gobierno de carácter centralista. El Centralismo no obstante que va en contra del Federalismo, ha sido juzgado de una forma equivocada por la historia, equiparándolo a una forma de gobierno tendiente a vender la patria, sin embargo como lo han explicado algunos historiadores, el Centralismo de 1836 no fue otra cosa, más que un constitucionalismo entendido a la manera francesa de la Primera República de Sieyès de 1799.

La Constitución de 1836, *“confirió una estructura centralista al Estado Mexicano, estableciendo a través de Siete Leyes los derechos y obligaciones de los mexicanos, El Supremo Poder Conservador, El Poder Legislativo, El supremo Poder Ejecutivo, El Poder Judicial, y el Centralismo del Estado”*²⁹.

Por lo que respecta a la materia jurisdiccional administrativa, se estableció en su artículo 14^º la expedición de una ley cuyo objeto *“sería organizar el Tribunal de Cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo”*³⁰.

²⁷ Idem, Página 78.

²⁸ Armienta Calderón, Gonzalo “El proceso tributario en el derecho mexicano”, 6^a ed., Ed. Textos Universitarios, 1997, Página 60.

²⁹ Cruz Barney, op cit., Páginas 533-535.

³⁰ Armienta Calderón, op cit., Página 62.

La primera de las siete Leyes, fue expedida el 29 de diciembre de 1836, constando de 15 artículos, introduciendo en su artículo 2º, fracción III, un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado *reclamo*, que serviría para combatir las resoluciones de las expropiaciones decretadas “*por objeto de general y pública necesidad, por el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados*”³¹.

La quinta Ley regulaba la estructura del Poder Judicial. Dentro de este ordenamiento jurídico destacaba el artículo 12º que confería a la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de las controversias administrativas originadas por los contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno. La misma ley vuelve a establecer a los Tribunales de Hacienda como los órganos jurisdiccionales dependientes del Poder Judicial, dotados de competencia específica en razón de la materia contenciosa fiscal, por lo que respecta a las sentencias dictadas por los Tribunales de Hacienda, estas eran susceptibles de ser impugnadas mediante recursos de nulidad ante los Tribunales superiores de los departamentos, “*dejando como última instancia la impugnación ante la Suprema Corte de Justicia*”³².

Cabe señalar, que la Ley Quinta se expidió el 20 de enero de 1837, “*confirmando la competencia del Poder Judicial de la República para conocer de los asuntos contenciosos hacendarios*”³³ y señaló la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos para ejercitar “*sin intereses en la jurisdicción contenciosa propia de los jueces la facultad económico-coactiva, cuyo ejercicio podría reclamarse previo el otorgamiento de la garantía de la prestación exigida*”³⁴, introduciendo así en el juicio contencioso administrativo la concepción de garantizar los créditos objetos de impugnación.

El 30 de julio de 1840 se elaboró un proyecto de reforma de carácter centralista, difiriendo de la Constitución de 1836 con la mención expresa del principio de separación de poderes y la inclusión del contencioso tributario en su

³¹ Fix Zamudio, op cit., Página 79.

³² Hedúan Virúes, Dolores, “Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación”, Editorial CECSA, México 1961. Páginas 30-32.

³³ Vázquez Alfaro, José Luis, op cit., Página 131.

³⁴ Idem, Página 30

artículo 157º, *“tal como se había planteado en el artículo 14º de las Bases para la Nueva Constitución de 15 de diciembre de 1835”*³⁵.

1.3.3. Las Bases de Tacubaya.

El 28 de diciembre de 1841, se expidieron las Bases de Tacubaya, siendo Nicolás Bravo Presidente de la República, dejando sin sustento a la Constitución de las Siete Leyes. En el año de 1842 se elaboraron tres proyectos de Constitución, pero en diciembre del mismo año, el General Nicolás Bravo desconoció al Congreso Constituyente, designando a 80 notables quienes habrían de elaborar las bases constitucionales, integradas en una Junta Nacional Legislativa.

1.3.4. Las Bases Orgánicas de 1843.

En el año de 1843 se expidieron y promulgaron las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, siendo éstas sancionadas por el general Santa Anna el 12 de junio del citado año y publicadas el día 14 del mismo.

Por lo que respecta al estudio de nuestra materia, destaca el artículo 5º que contenía el principio de división de poderes públicos, asimismo en su artículo 115º *“se señala que subsistirían los Tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial”*³⁶.

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son señaladas en el artículo 118º de dicho ordenamiento y específicamente se le encomendó el conocimiento de la jurisdicción administrativa.

³⁵ Nava Negrete, Alfonso. “Derecho Administrativo”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995.
, Página 88-89.

³⁶ Cruz Barney, op cit., Página 536-537.

Por último en su artículo 119^o, se ratifica la prohibición de la Suprema Corte de intervenir o tomar conocimiento alguno sobre los asuntos económicos o gubernativos de la Nación o de los departamentos. Por lo que “en forma paralela y conforme al texto del artículo 111^o se creó un *Consejo de Estado*”³⁷.

El 22 de agosto de 1846, siendo presidente el General Mariano Salas “ordenó el restablecimiento de la constitución de 1824 y el retorno de su Alteza Serenísima” el General Santa Ana”³⁸, convocando un Congreso Constituyente. Dicha Comisión elaboró dos proyectos: el de mayoría (Rejón, Cardazo y Subiera), que proponía el restablecimiento de la Constitución de 1824 y su posterior reforma; y el de minoría suscrito por Mariano Otero que proponía reformas sustanciales a dicha carta fundamental.

1.3.5. Acta Constitutiva y de reformas de 1847.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, tuvo como mayor aportación a la Nación Mexicana el restablecimiento del sistema federal, al declarar en vigor la Constitución de 1824 con las reformas incluidas en ella.

En este período, los Tribunales del Poder Judicial eran los organismos que conocían del contencioso tributario, juzgando la legalidad de los actos tributarios dentro del procedimiento común establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitaban con motivo de la aplicación y cumplimiento de las Leyes federales en los términos contenidos en la Constitución de 1824.

1.3.6. Las Bases de 1853.

³⁷ Carrillo Flores, Antonio “La Justicia Federal y la Administración Pública”, 7ª edición, Ed. Porrúa, México, 1992, Página 56.

³⁸ Rosas, Alejandro, “Los presidentes de México”, Ed. Planeta Mexicana, México 2001, Página 54.

En 1853 siendo Presidente de México, por undécima ocasión, el General Antonio López de Santa Anna y bajo la dirección de Lucas Alamán, quien se convirtió en una especie de Primer Ministro, se redactaron las *Bases para la Administración de la República*, promulgadas el 23 de abril del citado año, que contenían una tenue noción del contencioso administrativo en su artículo 9º.

La más trascendente de las bases de 1853, por lo que respecta al Juicio Contencioso Administrativo, fue aquella en la que se le dio el sustento constitucional ubicándolo dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

Una vez más se estableció un *Consejo de Estado* dotándolo de facultades de asesoría y consulta respecto de los ministerios de gobierno, convirtiendo así a dicho organismo en un órgano jurisdiccional de la justicia retenida.

1.3.7. Teodosio Lares Vivero.

Dentro de la Historia del Juicio Contencioso Administrativo destaca la figura de Teodosio Lares Vivero como el precursor del Juicio Contencioso Administrativo en México, quien de corte conservador e inspirado profundamente en el *Sistema Francés*, realizó profundos estudios que permitieron la evolución y el desarrollo de la materia contenciosa administrativa en nuestro país. A tan notable jurista, se le atribuye ser el primer doctrinario en intentar introducir el Consejo de Estado incorporado al Poder Ejecutivo.

Teodosio Lares Vivero, es reconocido dentro de las páginas del Derecho Positivo Mexicano no solo como el autor de nuestro primer Código de Comercio sino como el ideólogo del Derecho Administrativo, que cambió el rumbo de nuestro sistema legal de la tradición judicialista norteamericana influenciada en la Constitución de Filadelfia hacia el sistema francés, donde las controversias entre el particular y la administración se depositaban en un Consejo de Estado, incorporado al Poder Ejecutivo, con una sección de lo Contencioso Administrativo, compuesta por cinco abogados nombrados por el Presidente de la República.

El sistema de Lares, era plenamente de justicia retenida; constando de una primera instancia ante el Ministerio correspondiente, pasando a la Sección de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

En su magna obra “Lecciones de Derecho Administrativo” destaca la clara y bien definida distinción entre los jueces de los órganos de justicia retenida y delegada, en cuanto a la autonomía de los últimos respecto a la Administración Pública, como es el caso actualmente del Consejo de Estado en Francia y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en México.

Comenta Alfonso Nava Negrete que el mismo Teodosio Lares confesó que en el momento de redactar su obra “*Lecciones de Derecho Administrativo*” se basó en el pensamiento de autores franceses de derecho administrativo como Gerando Chaivau, plasmando dicho pensamiento en las siete últimas lecciones de su libro las cuales abordan el tema de la justicia administrativa.

1.3.8. La Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda.

El 20 de septiembre de 1853, se expidió la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, en la que se suprimieron los juzgados de distrito y los Tribunales de Circuito, introduciendo así los juzgados especiales de hacienda de primera instancia, los cuales eran dotados de una amplísima competencia.

Los Tribunales Superiores de Hacienda, se constituyeron como el órgano jurisdiccional de primera instancia para un determinado número de negocios, y como tribunal de alzada para los asuntos resueltos por los Juzgados especiales de Hacienda, dejando la tercera instancia a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

Sin embargo esta ley expedida por Santa Anna fue abrogada por las demás Leyes sobre administración de justicia expedidas desde el año de 1852.

1.3.9. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo.

En el año de 1853 siendo Teodosio Lares Vivero Ministro de Hacienda, nombramiento otorgado directamente por su “Alteza Serenísima” el General Antonio López de Santa Anna, se le designó la redacción de la *Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo*, la cual junto con su reglamento fueron expedidas el 25 de mayo de 1853. en la que bajo la influencia del sistema francés estableció que lo contencioso administrativo debía ser considerado como una obra del Ejecutivo, por consiguiente dicho ordenamiento jurídico creó dentro del Consejo de Estado, ya establecido, una sección de lo contencioso administrativo, compuesta únicamente por cinco consejeros abogados, designados directamente por el Presidente de la República.

Lo trascendente de la obra de Lares fue la rotunda y bien definida separación de la competencia de las Autoridades Judiciales y Administrativas, estableciéndolo en su artículo primero lo siguiente:

“Art.1º. No corresponde á la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones Administrativas”

Tampoco podían conocer los tribunales judiciales de asuntos relacionados con delitos o crímenes cometidos por los agentes de la Administración en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la Autoridad Administrativa.

Dentro de la “*Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo*” se establecieron las cuestiones de administración, las cuales de acuerdo a su artículo 2º eran:

- I. Las obras públicas.*
- II. Los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.*
- III. Las rentas nacionales.*
- IV. Los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio é industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad.*
- V. La inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.*
- VI. La ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.*

Cabe señalar que solamente los Ministros de Estado, el Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito, los jefes políticos de los territorios, eran las únicas autoridades que conocían de las cuestiones administrativas.

Por lo que respecta a las partes, el reglamento estableció que solo existían dos partes la Autoridad y el Particular, ya sea como actores o demandados.

En cuanto al procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado, este estaba claramente establecido en el capítulo II del Reglamento de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, componiéndose de tres fases: la primera de ellas se denominaba la “Fase voluntaria”, y las “dos siguientes constituían la primera y segunda instancia de la jurisdicción contenciosa administrativa”³⁹.

En la primera fase, el actor debía presentar ante el Ministro, en forma sencilla y clara, los hechos y fundamentos de su derecho con la finalidad de determinar la procedencia de la reclamación y determinar el objeto de la misma, desde el momento en el que se interponía la reclamación se les concedía el término de un mes para que las partes logaran un acuerdo. En caso contrario, la reclamación se convertía en demanda, y ésta era remitida a la Sección de lo contencioso, notificando así al Procurador como al demandante, incorporando en la notificación el carácter contencioso del asunto.

En la segunda fase se le corría traslado al Procurador para que en el término de veinte días diera contestación a la demanda, y posteriormente el demandante tenía derecho a replicar dentro de los tres días siguientes.

Transcurrido dicho término y por lo que respecta a las pruebas, el Consejo de Estado fijaba los hechos y establecía el término para el desahogo de las mismas, una vez cerrada la etapa probatoria, se dictaba auto abriendo el período para alegatos, concediéndole a las partes un plazo de seis días para los alegatos, y quince días después de concluidos los alegatos, se dictaba la resolución.

La resolución adquiría el carácter de ejecutoriada una vez que los ministros y las partes estuvieran conformes con la misma.

Los recursos dentro del procedimiento ante el Consejo de Estado eran: el de apelación, y el de Aclaración, el primero era tramitado por la sección del contencioso y resuelto por el consejo de ministros, cuya resolución era de carácter

³⁹ Cfr. Reglamento de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, Artículo 27, Archivo General de la Nación.

definitivo e irrecurrible, el segundo tenía la finalidad de depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas.

Fue a través de la *Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo* y de su Reglamento, que se creó el Consejo de Estado, que como se ha mencionado anteriormente es un Tribunal administrativo de justicia retenida.

El Consejo de Estado tendría competencia sobre materia administrativa y fiscal, y para cuando existiese duda respecto a la competencia entre el Consejo y los tribunales judiciales, se previó la existencia de un tribunal de conflictos el cual sería la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que respecta a la Jurisdicción del Consejo de Estado para hacer valer sus resoluciones, ésta era inexistente en virtud de que no se podían ejecutar ni embargar los caudales del erario público o rentas nacionales, ni de las demarcaciones, ayuntamientos etcétera, debiéndose limitar el Consejo de Estado a declarar el derecho de las partes.

La *Ley de lo Contencioso Administrativo* de Teodosio Lares, rigió brevemente, toda vez que esta ley era violatoria del principio constitucional de división de poderes, como lo expresa Manuel Lucero Espinoza.

Este planteamiento provocó diversas controversias, hasta el punto de que siendo "*Ignacio L. Vallarta Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley*"⁴⁰ impugnándola ante la Justicia Federal y declarada inconstitucional en virtud de una tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, "*argumentando que dicha ley era violatoria a la división de poderes consagrada en la Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes Ejecutivo y Judicial, en una sola persona, el Presidente de la República en materia administrativa*"⁴¹.

La Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo fue derogada en noviembre de 1855 por la *Ley Juárez*, que suprimió a los Jueces y Tribunales de

⁴⁰ Lucero Espinoza, Manuel, "Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación", Editorial Sista, México, 1998, Página 21.

⁴¹ Ramírez Chavero, Iván, "El juicio contencioso administrativo", Ed. Sista, México, 2004, Página 25-26.

Hacienda, pasando todas las controversias administrativas de su competencia a los jueces ordinarios, pero abrió la polémica jurídica entre el Sistema Judicial Americano, y el Sistema Francés.

Una vez declarada inconstitucional y derogada la ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, la justicia administrativa por disposición de la Fracción I del Artículo 97º de la Constitución de 1857, dotó de competencia a los Tribunales de la Federación, para que estos conocieran de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, entrando por consiguiente la materia fiscal y administrativa.

1.3.10. La Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

El 19 de octubre de 1855 el General Juan Álvarez lanzó la convocatoria para la reunión del Constituyente de 1856.

Así mismo, el 15 de mayo de 1856 Ignacio Comonfort, siendo Presidente de la República expide el "*Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana*" documento legal en el que concede a los Tribunales del Poder Judicial competencia para conocer de asuntos contenciosos administrativos, con la reserva de los asuntos respecto a la terminación de las disputas originadas por motivo de contratos o negociaciones celebradas por el gobierno o sus agentes, el estatuto disponía en su artículo 97º que tales asuntos serían ventilados directamente por la Suprema Corte de Justicia.

El 5 de febrero de 1857 fue promulgada la "Constitución Política de la República Mexicana", siendo este uno de los textos forjadores del constitucionalismo mexicano, toda vez que se trasformó nuestra nación de manera significativa, evolucionando de un pasado más guiado por los intereses mezquinos, primitivos y subyugantes como lo fueron los poderes: militar, económico, político y eclesiástico que por la ley y en sus manifestaciones más primitivas y subyugantes como lo fueron el poder económico y político de la Iglesia y los fueros militares. En el seno del Constituyente de 56-57 se registraron las más brillantes y apasionantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana.

Dentro de la materia Contenciosa Administrativa, es menester señalar que la Constitución del 57 plasmaba el principio de separación de poderes en su artículo 50º. Por lo que respecta a la competencia de jurisdicción administrativa, el artículo 97º de dicho ordenamiento jurídico, otorgó a los Tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa, “*supliendo así el juicio contencioso administrativo por medio del juicio de amparo*”⁴².

A partir de 1857 y hasta la década de los treinta existió entre los estudiosos del derecho mexicano la firme convicción de que “*el sistema judicialista era el medio idóneo para el trámite de la jurisdicción administrativa*”⁴³, sin embargo se originaron muchas discusiones de carácter jurídico, en cuanto a la legalidad y a la conveniencia jurídica de este sistema. Por una parte al no estar regulado el procedimiento para llevar las controversias administrativas, no dejaban otro recurso más que el juicio de amparo. Ahora bien si por el contexto histórico era imposible desligar a la jurisdicción administrativa del Poder Judicial, también era cierto que no existía disposición procesal jurídica que regulara el juicio contencioso administrativo dando características de un juicio propio y exclusivo para su materia, tan es así, que los juicios contenciosos administrativos se resolvieron mediante la aplicación de los códigos de procedimientos civiles de 1897 y 1908 supletoriamente.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, sobresalieron dos posturas que constituyen las piedras angulares sobre las que se edificó nuestro juicio contencioso administrativo: por una parte se encontraba la postura de Ignacio L. Vallarta, quien con su tesis judicialista, sustentada en la fracción I del artículo 97º Constitucional, pugnó por que los Tribunales Federales eran los competentes para conocer de las controversias suscitadas sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes federales, para así no quebrantar el principio de separación de poderes; Por otra parte surge la postura de Ignacio Mariscal quien sostenía que el “*texto Constitucional es insuficiente para que pudiera llevarse a conocimiento de los*

⁴² Cruzado Parado, Manuel, “Elementos del Derecho Administrativo”, México, Ed. Antigua Imprenta de Murguía, 1895, Página 223-226.

⁴³ Fix Zamudio, op cit. Página 79.

*tribunales federales una contienda de carácter administrativo*⁴⁴ teniendo dicha postura una gran aceptación dentro del medio jurídico, ya que dicha tesis se sustentaba en la premisa de que era necesaria una ley que otorgara a los tribunales federales competencia específica para resolver controversias administrativas, así como la existencia del procedimiento para la substanciación de dichos asuntos.

Fue la tesis de Vallarta, la que predominó, imponiendo la competencia para los asuntos Contenciosos Administrativos a los Tribunales Federales como lo señalaba la Fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857.

1.3.11. El Segundo Imperio.

Maximiliano de Habsburgo ha sido uno de los personajes de la historia de nuestro país más controversiales. Así como todos los mortales, la figura de Maximiliano mostró vicios y virtudes; aciertos y desaciertos; medidas y excesos; tuvo propuestas sensatas y de trascendencia; algunas veces astuto y otras víctima de las circunstancias, como cuando seducido por las voces de las sirenas que representaban las mentiras de los conservadores, quienes prometiéndole un imperio abundante, lleno de súbditos fieles y dispuestos a doblar sus rodillas frente a él, lo convencieron de venir a nuestra tierra para tomar una corona imperial que no representaba la voluntad del pueblo de México.

Maximiliano de Habsburgo no sólo fue un hombre dotado de la mejor educación de la época sino de una instrucción para gobernar que seguía los antiguos usos y costumbres de las monarquías europeas, su figura como emperador tiene algunos aspectos rescatables, como lo fueron sus acciones en nuestra materia de estudio.

⁴⁴ Vázquez Alfaro, José Luis, "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano", Ed. Instituto investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 1991, Página 138

En el año de 1864, Maximiliano siendo Emperador de México, nombra como su consejero de confianza a Teodosio Lares, quien lo convence para la creación de un nuevo Consejo de Estado Mexicano inspirado en el *Sistema Continental Europeo*. Mediante el decreto del 4 de diciembre, se crea dicho Consejo de Estado, el cual tenía dentro de sus funciones la de crear un Tribunal de lo contencioso Administrativo, con “*características de jurisdicción retenida*”⁴⁵.

El primero de noviembre de 1865 se expidió una renovada *ley sobre lo contencioso administrativo*, así como el reglamento de la misma. La nueva ley destacó, en su artículo 1º, que prohibía al Poder Judicial conocer de cuestiones administrativas, así como la determinación de la materia contenciosa administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo, es decir a través de esta nueva ley se estableció un proceso contencioso administrativo que no sólo juzgaba la legalidad de los actos administrativos, sino que también concedía derechos y establecía obligaciones a las partes sujetas al mismo. Cabe señalar que dentro de los defectos de esta ley destaca la necesidad de garantizar el objeto directo del juicio contencioso administrativo, para la admisión del mismo, lo que dejaba el acceso de dicho juicio solamente a aquellos que contaran con los recursos necesarios para poder costear el pago de la garantía, circunstancia que hacía inaccesible el juicio contencioso administrativo a muchos sectores de la población.

Desafortunadamente, para la evolución del Juicio Contencioso Administrativo Mexicano y no para la Historia de México, con la caída del Imperio de Maximiliano el 19 de Junio de 1867, se derogó la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, dejando una vez más en los Tribunales Federales y en el juicio de amparo la responsabilidad de cargar con la impartición de justicia en las contenciones administrativas, inspiradas en el principio de la legal aplicación de la norma contenida en la constitución de 1857.

No obstante que una vez más la Jurisdicción Contenciosa Administrativa pasaba una vez más de un Consejo de Estado dependiente del ejecutivo a los Tribunales Federales del Poder Judicial, los últimos no hicieron un mal papel en cuanto a impartición de justicia se refiere.

⁴⁵ Lucero Espinoza, op cit. Página 139.

Con la aplicación de las leyes de Amparo de 1861 y 1869, *“el juicio de amparo en materia administrativa, ofreció ventajas sobre el juicio sumario de oposición, con la conveniencia de que el juicio de garantías ofrecía una substanciación más rápida, otorgándole al quejoso la gran ventaja de no asegurar el interés fiscal para la admisión de la demanda, ya que este requisito solo era necesario para obtener la suspensión de la ejecución de los actos de la autoridad; y además, al ser emitidas por los Tribunales Federales, las resoluciones dictadas en él eran más eficaces”*⁴⁶.

Cabe señalar que la ventaja de hacer que los juicios contenciosos administrativos se ventilaran dentro del Poder Judicial era muy conveniente en cuanto a que los Tribunales Federales contaban con plena jurisdicción para valer sus resoluciones y sus decisiones no obedecían a mandato alguno del ejecutivo, lo que le otorgaba cierta ventaja del modelo del Consejo de Estado dependiente del Poder Ejecutivo. Dentro de las deficiencias que se encontraban era el que las Autoridades Administrativas no podían promoverlo.

Con las reformas a los Códigos de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897 y del 26 de diciembre de 1906, *“se incorporaron cuestiones relativas a la regulación de procedimientos seguidos por particulares en contra de autoridades administrativas, asuntos de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes”*⁴⁷.

Después de la caída del Imperio de Maximiliano y hasta 1936 los asuntos Contenciosos Administrativos y Contenciosos Fiscales, permanecieron dentro de la competencia del Poder Judicial Federal y todos los ensayos relativos a la impartición de la justicia contenciosa administrativa de Teodosio Lares fueron declarados inconstitucionales.

1.3.12. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

⁴⁶ Idem, Página 140-143.

⁴⁷ Armienta Calderón, op cit, Página 73-74.

Promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917, se constituyó como la muestra más sublime y de mayor trascendencia del triunfo de la Revolución Mexicana de 1910.

La Constitución de 1917 es una constitución rígida, republicana, presidencial, pluripartidista y federal compuesta por 136 artículos, dividida en dos partes, una dogmática que comprende sus primeros 29 artículos y otra orgánica, que como su nombre lo dice organiza al Estado.

Por lo que respecta a la materia Contenciosa Administrativa, la Constitución continuó con el sistema judicialista, plasmado en su artículo 104^o, fracción primera, omitió mencionar la materia administrativa, sin embargo la fracción III del Artículo 104^o, Constitucional, les otorgaba competencia a los tribunales federales para conocer de aquellas controversias *“en que la Federación fuese parte”*⁴⁸, mientras que por otra parte la doctrina y la jurisprudencia de la época, situaron la jurisdicción contenciosa administrativa dentro de los asuntos civiles en un sentido más amplio⁴⁹.

El maestro Serra Rojas comenta que la *“Constitución de 1917 repite el sistema judicialista de la constitución de 1857, y los tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, pero ni por un momento pasó por la mente del legislador de 1917, la creación de los tribunales administrativos”*⁵⁰, lo anterior atiende a la Fracción I del Artículo 104^o Constitucional que decía:

“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

*I.- de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras”*⁵¹.

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la *Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal*, la cual estableció principalmente dos vías para la solución y substanciación de las controversias administrativas: la primera

⁴⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de Febrero de 1917, Artículo 104 fracción III.

⁴⁹ Carpizo Mc. Gregor, Jorge, “La constitución mexicana de 1917”, México, UNAM, 1981, Página 21.

⁵⁰ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1988, Página 682.

⁵¹ Artículo 104, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

fue por medio del juicio de amparo y la segunda a través del recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo así una nueva instancia dentro del proceso administrativo.

1.3.13. El Recurso de Súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Etimológicamente la palabra súplica proviene del vocablo latino “supplicare”, que significa “rogar” o “pedir con humildad”. En materia administrativa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, introduce dicho recurso, el cual se tradujo en una segunda apelación, la cual conocía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El recurso de súplica es de gran importancia para nuestra materia, en virtud de que no sólo tiene importancia histórica como un “anacronismo”⁵² de la fracción I del Artículo 104º, de la Constitución de 1917, sino que debe considerarse como el antecedente inmediato de la revisión fiscal que estableció nuestra Carta Magna a partir de las reformas del 30 de diciembre de 1946.

Dentro de la exposición de motivos de la “Ley Reglamentaria de los Artículos 103º y 107º de la Constitución Federal” del 18 de Octubre de 1919, mejor conocida como *Ley de Amparo* se reconoce la necesidad de la creación de un juicio para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales distinto del juicio de amparo, por lo que dispuso en sus artículos 131º al 146º que las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia por los tribunales federales o de las entidades federativas con motivo de controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales podían ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea a través del juicio de amparo (únicamente por los particulares afectados) o por medio

⁵² “El concepto anacronismo significa: el error consistente en atribuir sucesos, costumbres, vestidos, etc., a una fecha o época incorrecta” Enciclopedia Microsoft Encarta 1998.

del recurso de súplica, constituyéndose en dos vías paralelas en materia Contenciosa Administrativa.

El recurso de súplica fue creado con la finalidad de combatir en segunda instancia las resoluciones de los Tribunales federales, o por los de fuero común en los casos de *“jurisdicción concurrente”*⁵³, estado regulado en el artículo 130º de la Ley de Amparo, siendo así considerado *“como un proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales”*⁵⁴, y por sus características constituye el antecedente del recurso de revisión en materia administrativa.

Diversos tratadistas del derecho Administrativo, entre ellos Fix Zamudio y José Luis Vázquez Alfaro, consideran que el recurso de súplica en su inicio se constituyó como una segunda apelación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ó una tercera instancia, debido a que el texto original de la Fracción I del artículo 104º de la Constitución del 5 de febrero de 1917, estableció que el recurso de súplica procedía contra los fallos que dictaran en segunda instancia los tribunales federales y locales (estos últimos en jurisdicción concurrente) cuando resolvieran controversias del orden civil o penal sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

La substanciación del proceso administrativo tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, cuyas resoluciones podían ser impugnadas mediante interposición del recurso de apelación que conocían y resolvían los Tribunales Unitarios de Circuito, contra la sentencia de los Tribunales Unitarios de Circuito procedían, solamente para los particulares, los cuales optativamente podían elegir entre el juicio de amparo o el recurso de súplica, mientras que la autoridad solamente podía ejercer en tercera instancia el recurso de súplica.

⁵³ Es la facultad otorgada a jueces y tribunales de distinto fuero o competencia, para conocer del inicio de un juicio por motivos especiales de tiempo o de lugar, Diccionario Jurídico 2000 multimedia.

⁵⁴ Fix Zamudio, op cit. Página 140.

1.3.14. Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la aplicación de las Penas correspondientes.

El 16 de abril de 1924 se publicó la *Ley para la Calificación de las infracciones fiscales y la aplicación de las penas correspondientes*, que establecía un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales, señalando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el órgano competente en el ámbito administrativo.

Dentro de las aportaciones más significativas de esta ley fue la creación de un “*Jurado de Penas Fiscales*”⁵⁵ que tenía la “*facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos*”⁵⁶.

El jurado de penas fiscales, estaba compuesto por: el Secretario de Hacienda o su representante en el carácter de presidente, dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y dos más nombrados por el contribuyente.

La Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la aplicación de las Penas Correspondientes, estableció un procedimiento breve, una vez que se recibía el expediente y sus anexos, el Presidente del jurado lo admitía e inmediatamente lo remitía a una de las tres secciones (comercio e industria, alcoholes y capitales), en la que correspondiera, una vez recibido por la misma, esta procedía a recibir las pruebas ofrecidas y a solicitar el desahogo de las que juzgara convenientes, una vez integrado el dictamen de la sección competente, el jurado deliberaba en cuanto al monto de la imposición de las penas dentro de un plazo de sesenta días a partir de la recepción del expediente.

Las resoluciones emitidas por el jurado, podían ser impugnadas optativamente ante dos vías, la primera mediante recurso de revisión, el cual se interponía dentro de un término de veinte días, a partir de que tuviese conocimiento

⁵⁵ Cfr. “Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y aplicación de las penas correspondientes”, Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 1924, Artículo 8.

⁵⁶ Vázquez Alfaro, op cit. Página 141.

de la resolución impugnada, y se promovía ante la Secretaría de Hacienda, la cual podía revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada, o ante la vía jurisdiccional en forma directa.

La aportación más importante que otorgó esta ley al Derecho Contencioso Administrativo, fue el establecimiento del principio de fundamentación y motivación de las Resoluciones. Sin embargo esta ley tenía la deficiencia de que en contra de las resoluciones dictadas por el jurado, no existía medio de impugnación alguno, ni ante él ni ante cualquier otra autoridad administrativa.

El 12 de mayo de 1926 se emitió un decreto por el cual se cambió el nombre de “*Jurado de Penas Fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales*”⁵⁷.

1.3.15. Ley de la Tesorería de la Federación de 1927.

Expidiéndose el 10 de febrero de 1927, se constituyó como uno de los antecedentes para la Justicia Administrativa en México, destacando de su análisis el Capítulo V, el cual estableció un recurso de oposición en contra de las reclamaciones fiscales, el cual conocían los juzgados de distrito y se presentaba dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal. Cabe señalar que dicho recurso ordinario de defensa debía agotarse antes de promover el juicio de amparo.

Sin embargo dicho Recurso de Oposición fue muy criticado, debido a que alargaba en gran manera la solución de controversias entre la Hacienda Pública y los contribuyentes que lo promovían, de tal manera que la gran mayoría de los recursos interpuestos no fueron resueltos ya que el contribuyente al otorgar la garantía del interés fiscal dejaba de preocuparse por el recurso.

⁵⁷ Nava Negrete Alfonso “Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo, Cronología de Tribunales”, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal Vol. I num. 2. Página 299-301.

1.3.16. Ley de organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

El 7 de mayo de 1929 se publica esta ley, introduciendo al Derecho Contencioso Administrativo el recurso de revisión, el cual conocía y resolvía un Jurado de Revisión, en calidad de órgano supremo administrativo tenía las facultades para substanciar dicho recurso.

El recurso de revisión “*se interponía dentro del término de quince días para los contribuyentes y sesenta días tratándose de autoridades fiscales*”⁵⁸. Una vez presentado éste se admitía o desechaba. En caso de ser admitido se fijaba un período de veinte días prorrogables a otros veinte, y al término de estos se debía emitir sentencia.

El Jurado de Revisión gozaba de una extensa competencia superior a la de los órganos administrativos que le antecedieron, una de las características más importantes de este órgano fue que “*eran órganos administrativos que primordialmente ejercían facultades administrativas y algunas de jurisdicción retenida*”⁵⁹.

1.3.17. El proyecto de Código Fiscal de la Federación.

En el año de 1929, la Secretaría de Hacienda formuló un proyecto de código tributario, el cual en ningún momento fue aprobado por el Congreso, sin embargo el contenido del mismo constituyó un valioso precedente para la materia contenciosa administrativa, ya que establecía que el servicio de justicia fiscal tendría a su cargo la tramitación y resolución de las inconformidades que presentaren las personas que se considerasen afectadas por las resoluciones definitivas emitidas por las autoridades fiscales, estableciendo para la resolución del mismo un jurado fiscal.

⁵⁸ Vázquez Alfaro, op cit., Página 143.

⁵⁹ Idem. PÁGINA 165.

1.3.18. La Ley de Justicia Fiscal.

En el año de 1934, los juristas Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, al llevar a cabo el viejo juicio sumario contencioso administrativo, llegaron a la conclusión de su total inconveniencia, pues para el particular implica un estado de incertidumbre jurídico y para las autoridades Administrativas, significaba no recibir ingresos; pues el procedimiento indicaba que el particular podía solicitar la suspensión por el Juez de distrito para luego notificar al Agente del Ministerio Público, quien en un término de 3 días debía contestar la demanda, y este siempre se limitaba a negarla por sus incipientes conocimientos fiscales, de ahí el Juez de distrito los “*resolvía*” y después quedaban en algún cajón.

Estos tres abogados propusieron que se suprimiera tal juicio sumario y se substituyera por un procedimiento rápido y eficaz, a cargo de un Tribunal Administrativo especializado e independiente de las autoridades administrativas y judiciales que conociera de este asunto, el cual debía contar con la objetividad necesaria, conocimientos necesarios en la materia fiscal, contar con un cuerpo jurisdiccional capaz de resolver las controversias administrativas y fiscales que les expongan a su juicio, por lo que hallaron su respuesta en el contencioso administrativo francés, el cual ofrecía a las necesidades del país un procedimiento más idóneo para nuestra estructura.

Fue así como influenciados en el Contencioso Administrativo Francés pero conservando el requisito sine qua non de nuestra estructura jurídica; la revisión de las sentencias en vía de amparo, estos tres abogados presentaron el proyecto de la Ley de Justicia Fiscal.

Siendo el General Lázaro Cárdenas del Río Presidente de la República, el 27 de agosto de 1936, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, entrando en vigor el 1º de enero de 1937 junto con el primer Código Fiscal, misma Ley que concibió la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

El derecho Contencioso Administrativo y Fiscal, a través de sus doctrinarios, litigantes, e impartidores de justicia luchó siempre por la creación de un tribunal

especializado que conociera exclusivamente de controversias fiscales, sin embargo siempre estuvo presente la disyuntiva constitucional de que ningún precepto de nuestra carta magna autorizaba la creación de tribunales administrativos, sin embargo Manuel Lucero Espinosa hace mención que el problema de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal quedó resuelto sobre la base del siguiente argumento:

“El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14ª Constitucional, no implica que el juicio se tenga seguir ante un órgano judicial y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativos a través del amparo, la Constitución no sería violada”⁶⁰.

Fue así que, dentro de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos al resolver los juicios que se promovieran ante él, estarían sujetos a una posible revisión jurisdiccional a través del juicio de amparo como instancia final.

Dentro de lo más importante de la Ley de Justicia Fiscal, destaca que al procedimiento que se ventilaba ante el Tribunal Fiscal de la Federación se le denominó *contencioso de anulación*, y limitó el actuar del Tribunal al establecer dicho organismo: “No tendrá otra función que de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos”⁶¹.

Sin embargo, la Ley de Justicia Fiscal contradiciendo su texto, pero no su espíritu le otorgó al Tribunal facultades extraordinarias, como la de suspender los procedimientos Administrativos que se señala en su artículo 58º, que a la letra dice:

“Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la

⁶⁰ Lucero Espinoza, op cit., Página 22.

⁶¹ Ibidem.

*suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio*⁶².

Una de las deficiencias de la Ley de Justicia Fiscal se presenta, en el caso de que el Tribunal resolviera la nulidad del acto impugnado, porque la autoridad podía, en uso de las facultades conferidas por la Ley, emitir un nuevo acto que subsanara los vicios cometidos. Tal paradoja se encontraba planteada dentro la exposición de motivos de la misma, que a la letra dice: *“El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presentan ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el Tribunal jurisdiccional va controlando la ejecución de sus sentencias, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en que sentido debe dictar resolución la autoridad fiscal*⁶³. Tal disposición dejaba a los demandantes en un claro estado de incertidumbre jurídica, ya que si bien es cierto que la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación declaraba la nulidad de los actos administrativos, también era cierto que la propia sentencia le indicaba a la Autoridad Demandada como debía emitir dicha resolución en una forma correcta, y estas, en ejercicio de facultades propias otorgadas por otras leyes, volvían a emitir sus resoluciones por los mismo actos y hechos que originaron la resolución declarada nula como si no hubiese pasado absolutamente nada.

En palabras del Maestro Serra Rojas se puede afirmar que la Ley de Justicia Fiscal de 1936, al crear el Tribunal Fiscal de la Federación, transformó la tradición jurídica mexicana.

Lo más trascendente de la Ley de Justicia Fiscal fue la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y el establecimiento de un procedimiento contencioso fiscal, conforme a dicho ordenamiento jurídico destacan las siguientes características, dentro de las más importantes:

⁶² Cfr, art 58º, Ley de Justicia Fiscal.

⁶³ Cfr. Exposición de motivos, Ley de Justicia Fiscal.

Por lo que respecta al Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley de Justicia Fiscal lo encuadro dentro de la esfera del Poder Ejecutivo con competencia exclusivamente en materia fiscal, con la forma de jurisdicción delegada, compuesta por Salas, en las cuales sus Magistrados emitían sus resoluciones a nombre del Poder Ejecutivo de la unión.

Cabe señalar que en su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación, era de simple anulación ya que únicamente se limitó a “reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos impugnados”⁶⁴.

Por lo que respecta al Juicio Contencioso Administrativo, cabe señalar que la Ley de Justicia Fiscal estableció que las “*pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en el juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el consejo de estado francés*”⁶⁵.

El procedimiento era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía de interés fiscal y con la característica que era unisustancial, es decir: no contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.

Por lo que respecta a las pruebas, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, le otorgó al Tribunal Fiscal de la Federación poderes amplios para buscar la verdad, otorgándole facultades para admitir toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades, y ordenar diligencias para mejor proveer.

No obstante que no existía recurso de alzada en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, éstas se podían impugnar mediante el Juicio de Amparo cuando éstas eran desfavorables a los particulares, privando a las Autoridades Administrativas de impugnar las sentencias que les fueran

⁶⁴ Nava Negrete, op cit. Página 43.

⁶⁵ Vázquez Alfaro, op cit. Página 103.

desfavorables, *“toda vez que el recurso de súplica fue suprimido mediante la reforma constitucional de 1934”*⁶⁶.

Comentan distintos doctrinarios del derecho Procesal Administrativo como Vázquez Alfaro y Fix Zamudio que los creadores del Tribunal Fiscal tenían la clara intención de que los juicios fueran de carácter oral, sin embargo en la práctica el procedimiento se siguió en forma escrita.

Fue tal el empuje de los doctrinarios de la materia Contenciosa Administrativa que el 30 de septiembre de 1937, convencen al General Lázaro Cárdenas de Río para que este enviase una iniciativa de reforma a la Fracción I del artículo 104^º Constitucional, con la finalidad de darle el sustento constitucional a los Tribunales Administrativos, sin embargo dicha iniciativa fue rechazada por el Congreso de la Unión, pero tal iniciativa constituyó el antecedente más sólido sobre el que se cimentó la reforma Constitucional de 1946.

La concepción de la existencia de un organismo independiente, autónomo, y especializado que juzgue la legalidad de los actos administrativos, soñada por Teodosio Lares, en 1853; estudiada por Ignacio Mariscal, en 1857; planteada en 1934, por los tres litigantes Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén; y forjada por las demandas de los litigantes y acuerdos de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, se convirtió en una realidad que transformó la Justicia Contenciosa Administrativa Mexicana, materializada y convertida en una realidad por medio de la Ley de Justicia Fiscal.

La Ley de Justicia Fiscal, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, toda vez que el 1^º de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió su contenido.

Por lo que respecta a la antes mencionada supresión del recurso de súplica mediante la reforma del 18 de enero de 1934 a la fracción I del artículo 104^º Constitucional, cabe señalar que fue en detrimento de la Justicia Contenciosa Administrativa, toda vez que se privó de manera absoluta a las Autoridades Administrativas de un medio idóneo de impugnación, ya que éstas, al no poder

⁶⁶ Idem Página 47

interponer el juicio de amparo, quedaban en una situación de desigualdad frente a los particulares, en virtud de esta situación, se introduce mediante la reforma del 30 de diciembre de 1946 a la Fracción I del artículo 104º Constitucional, el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, restableciendo así el principio de igualdad procesal de las partes al facultar a las Autoridades Administrativas para impugnar las sentencias de tribunales administrativos federales, con lo cual se restableció por segunda vez el medio de impugnación calificado como súplica en el texto original de la Constitución de 1917.

Fue así como el recurso de revisión que establecía la fracción I del artículo 104º Constitucional se adecuó a la materia Contenciosa Administrativa, siendo conocido como el *Recurso de Revisión Fiscal*.

1.3.19. Código Fiscal de la Federación de 1938.

Promulgado el 31 de diciembre de 1938, abrogando con su entrada en vigor, a la Ley de Justicia Fiscal, dicho ordenamiento incorporó a la materia Fiscal y Contenciosa Administrativa, nuevas normas sustantivas y adjetivas en materia tributaria.

Cabe destacar, que por lo que respecta a las normas procesales del nuevo código, éstas reprodujeron básicamente los principios de la Ley de Justicia Fiscal, toda vez que no se alteró ni la estructura orgánica ni tampoco la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, permaneciendo con 15 Magistrados divididos en 5 salas, como lo estableció la Ley de Justicia Fiscal.

Alfonso Cortina Gutiérrez, uno de los creadores del Código Fiscal de la Federación de 1938, comenta que dicho ordenamiento “*se inspira en verdad, en la doctrina italiana aunque en la práctica es muy francés*”⁶⁷.

⁶⁷ Cortina, Gutiérrez, Alfonso, “Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, Editorial, Upsala, 1966, pagina 123.

1.3.20. La reforma Constitucional de 1946.

Uno de los pasos más importantes por los que pasó el Derecho Contencioso Administrativo, se dio en 1946 cuando al fin se resolvió el gran problema de la inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946, que adicionó a la fracción I del artículo 104º constitucional un párrafo segundo que a la letra dice lo siguiente:

“En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”⁶⁸.

Tal reforma fue producto de la necesidad de otorgarles fundamento constitucional a los Tribunales Administrativos, como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación. Entró en vigor a partir del 10 de enero de 1947.

Lo significativo y trascendente de la reforma es la creación, en forma indirecta, de un recurso, que conozca la Suprema Corte de Justicia en contra de las sentencias de los Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación el cual ya gozaba de la autonomía necesaria para emitir sus fallos, otorgada tanto por la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 como por el Código Fiscal de la Federación de 1938, por lo tanto el sustento constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación emanó, en la reforma del 46, de un reconocimiento derivado de la existencia del nuevo recurso que conoció la Suprema Corte de Justicia en contra de las sentencias de los Tribunales Administrativos.

Comenta José Luis Vázquez Alfaro que el legislador de 1946 al momento de reformar el último párrafo de la Fracción I del artículo 104º constitucional persiguió los siguientes objetivos:

- Constitucionalizar los Tribunales Administrativos.

⁶⁸ Cfr, artículo 104, Fracción I, párrafo II, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946.

- Establecer que todo tribunal Administrativo “debía contar con plena autonomía para dictar sus fallos”⁶⁹.

Debido a que el número de juicios había aumentado y el Tribunal Fiscal de la Federación todavía continuaba con los 15 Magistrados divididos en 5 salas, que desde 1936 la Ley de Justicia Fiscal había establecido en 1946, se reformó el Código Fiscal de la Federación con la finalidad de elevar el número de Salas de Tribunal a 7 y el número de Magistrados a 21.

1.3.21. Ley del Seguro Social y su reforma de 1949.

Fue a través del Decreto del 28 de febrero de 1949, mediante el cual las cuotas de seguridad social adquirieron naturaleza fiscal para su cobro, lo cual tuvo como resultado que los conflictos emanados de dichas cuotas se someterían a la fase contenciosa regulada por el Código Fiscal.

1.3.22. Código Fiscal de la Federación de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El 19 de enero de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Código Fiscal de la Federación expedida el 29 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación expedida el 24 de diciembre de 1966, entrando en vigor ambos ordenamientos a partir del primero de abril de 1967. Dichas reformas representaron una significativa evolución de la legislación tributaria y, además, la impartición de la Justicia Administrativa Tributaria, ya que fueron el inicio de una mejor política tributaria por parte del Estado, que se vio reflejado en un Sistema Tributario y de Justicia Contenciosa Administrativa más eficiente.

⁶⁹ Armienta Calderón, op cit. Página 325-328.

Dentro de las reformas más importantes del Código Fiscal de la Federación, destaca la corrección de las deficiencias y lagunas de la técnica administrativa tributaria y la incorporación de nuevos recursos que permitieron a los particulares una mejor defensa de sus derechos frente a las autoridades tributarias, dentro de estos nuevos recursos sobresale *“el recurso de queja y en forma exclusiva el de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*⁷⁰, la incorporación de tales recursos fueron de gran importancia para el desarrollo de la Materia Contenciosa Administrativa, en primer término el recurso de queja permitió impugnar las sentencias de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación cuando en éstas existían violaciones a las jurisprudencias establecidas por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, conociendo y resolviendo de dicho recurso el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y en segundo término el recurso de revisión que, como se mencionó previamente, constituyó un medio de impugnación idóneo a favor de las Autoridades Administrativas partes en el Juicio Contencioso Administrativo.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tuvo como principal aportación, a la materia contenciosa administrativa, el dotar de plena autonomía al Tribunal Fiscal de la Federación para emitir sus resoluciones, derogando el precepto que establecía que dicho Tribunal debía emitir sus resoluciones en nombre y representación del Ejecutivo de la Unión superando así la concepción de que el Tribunal Fiscal de la Federación se trataba de un tribunal de Jurisdicción Delegada.

Comenta Ramírez Chavero que *“la importancia inicial del Tribunal Fiscal de la Federación era exclusiva en materia Tributaria, pero con el tiempo la misma se fue ampliando al agregarse la posibilidad de conocer sobre problemas en materia administrativa como los relacionados con el Instituto Mexicano del Seguro Social en asuntos de multas, pensiones y prestaciones de miembros del ejecutivo, fuerza aérea y armada nacional, interpretación de contratos de obras públicas”*⁷¹ sin embargo a la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 le faltaba contemplar materias como comunicaciones y transportes, comercio, industria,

⁷⁰ Ramírez Chavero, op cit., 31.

⁷¹ Idem. Página 33

medio ambiente, patentes y marcas etc. dejando estas últimas a las jurisdicción del juicio de amparo.

1.3.23. Reformas Constitucionales de 1967 y 1968.

El 25 de octubre de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que adicionó un segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104^o Constitucional, quedando en los siguientes términos:

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

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

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

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

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo”⁷²

Dicha reforma, fue muy significativa, toda vez que al otorgarles facultades a los legisladores federales para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, provocaron la creación de los Tribunales Administrativos que se necesitaban, así mismo dicha reforma sirvió para dotar a los

⁷² Cfr, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Reforma de 25 de octubre de 1967. Diario Oficial de la Federación, Artículo 104.

Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal de la base Constitucional que necesitaban, misma que después se extendería a los demás Estados de la República.

Es de gran importancia el mencionar que con la reforma de la Fracción I del artículo 104^o Constitucional permaneció un sistema mixto de jurisdicción administrativa, ya que por una parte los tribunales administrativos pertenecientes al Poder Ejecutivo conocían de los juicios contenciosos fiscales, mientras que la Suprema Corte de Justicia, en representación del Poder Judicial de la Federación, conocía del recurso de revisión.

En 1968 se modificaron la Ley orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Amparo, en el sentido de que dichos ordenamientos establecieron un amparo unisustancial contra las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales administrativos⁷³, que se conoce como Amparo Directo en materia administrativa. Por otra parte en dichas reformas *“se les reconoce a los tribunales administrativos como órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos”*⁷⁴.

1.3.24. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1978.

El 2 de febrero de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, derogando a la Ley Orgánica anterior del 24 de diciembre de 1966. Autores como José Luis Vázquez Alfaro y Fix Zamudio coinciden en que la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación transformó la concepción organizacional del Tribunal Fiscal de la Federación, al establecer una sala superior y distintas salas regionales distribuidas en diversos lugares de la república con la finalidad de desconcentrar la justicia administrativa. Siguiendo *“como imagen el programa de regionalización de*

⁷³ Carrillo Flores, op cit. Página 46.

⁷⁴ Fix Zamudio, op cit. Página 85.

*la Secretaría de Hacienda, incorporó a su estructura organizacional once regiones*⁷⁵, estableciendo una Sala por cada Región excepto la Regional Metropolitana que contaba con 6 Salas.

La Sala Superior se integró por 9 Magistrados y asumió las funciones del pleno, ejerciendo funciones jurisdiccionales en segunda instancia, así como las funciones administrativas del propio Tribunal.

El 2 de febrero de 1978 se reformó la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, otorgando a las Salas Regionales de competencia para conocer y resolver los Juicios Contenciosos Fiscales en contra de las resoluciones dictadas por las Autoridades Fiscales con sede dentro de su circunscripción territorial, estableciendo que cada Sala Regional quedaría integrada por 3 Magistrados cada una, además dicha ley preveía la existencia de 3 Magistrados supernumerarios.

Fue así como quedaron divididas las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, por una parte *“la función Instructora y jurisdiccional quedó a cargo de las salas regionales, mientras que las atribuciones revisora y unificadora de la jurisprudencia quedó a cargo de la Sala Superior del Tribunal”*⁷⁶.

De acuerdo a la Ley Orgánica Del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, los Magistrados serían designados por el Presidente de la República con la debida ratificación del Senado de la Republica, debiendo señalarse la Sala de destino. Así mismo señalaba como parte orgánica del Tribunal al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y Secretarios de Acuerdos, Actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos y los empleados determinados por la Sala Superior.

⁷⁵ Idem, Página 151.

⁷⁶ Vázquez Alfaro, op cit, Página 151.

1.3.25. El Código Fiscal de la Federación de 1981.

Publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, debió entrar en vigor el 1º de septiembre de 1982, pero debido a problemas políticos por los que pasaba el Congreso de la Unión fue hasta el 1º de abril de 1983 cuando entró en vigor.

El Código Fiscal del 1981, continuó regulando lo relativo a la centralización de los recursos administrativos, derechos, facultades de las autoridades y obligaciones de los contribuyentes. Dentro de las novedades de dicho código destaca la introducción del plazo de 4 meses para que las autoridades cumplieran la sentencia, cuando ésta obligue a la Autoridad Administrativa a realizar determinado acto, o a iniciar un procedimiento. Por otra parte se modificó sustancialmente el procedimiento contencioso que se seguía ante el Tribunal Fiscal de la Federación, destacando la reforma realizada al artículo 235º de dicho ordenamiento, la cual suprimió el carácter oral que existía en la letra anterior, así como la audiencia de pruebas y alegatos y en su lugar dispuso un acuerdo de cierre de instrucción ya que el legislador del 81 consideró que la oralidad del procedimiento substanciado ante el Tribunal Fiscal de la Federación representaba un total rezago para el progreso y evolución de dicho juicio.

Por otra parte se reformaron la fracción V del artículo 205º y las Fracciones III y IV del artículo 214º, reduciendo por una parte los períodos probatorios y por otra ampliando el plazo para la presentación, ampliación y contestación de la demanda. También se otorgaron al Tribunal Fiscal de la Federación facultades para hacer cumplir las providencias precautorias dictadas por sus Salas mediante la imposición de multas, así mismo se abrió la posibilidad de que dictará sentencias que impongan obligaciones de hacer a la Autoridad Administrativa demandada, en cuanto a *“la realización de actos o a la reposición del procedimiento”*⁷⁷.

⁷⁷ Armienta Calderón, op cit. Página 72-75

1.3.26. Las Reformas 1987 y 1988.

Mediante el decreto de 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, se adicionó al artículo 73º Constitucional la fracción XXIX-H. Facultando al Congreso *para expedir Leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.*

Dicha reforma se constituyó en el parte aguas para poder establecer la competencia formal de los Tribunales Administrativos, facultando al Congreso de la Unión la creación de órganos de Jurisdicción Administrativa en el ámbito Federal y en el Distrito Federal. En relación con lo anterior mediante el mismo decreto, se adicionó al artículo 104º la fracción I-B, en la que se estableció que corresponde a los Tribunales de la Federación, conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales Contencioso Administrativos a las que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73º y fracción IV, inciso e) del artículo 122º de nuestra Carta Magna, sólo en los casos que señalen las Leyes.

El año de 1987 fue de gran importancia para la historia de la Justicia Contenciosa Administrativa en virtud de que la reforma que sufrieron los Artículos 73º y el 104º en su fracción I-B tuvieron las siguientes consecuencias:

- En la reforma de la fracción I del Artículo 104º, se le otorgó a los Tribunales Administrativos el sustento constitucional que necesitaban para emitir con plena autonomía sus fallos.
- El Tribunal Fiscal de la Federación obtuvo el reconocimiento de La Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a su constitucionalidad.
- Se impulsó la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los Estados de la República. Teniendo como producto las reformas a los artículos 17º, 46º y 116º de la Constitución.

El 5 de enero de 1988, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, mismas que entraron en vigor el 15 de enero del mismo año, las cuales tuvieron el objeto de establecer las bases legales para la aplicación de las reformas constitucionales que sufrieron los artículos 73º y el 104º Fracción I Constitucionales en 1987, en el mismo sentido se reformó el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; dotando a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación competencia para conocer de aquellos asuntos de *“importancia y Trascendencia ya que se suprimieron las facultades revisoras de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales”*⁷⁸.

1.3.27. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de diciembre de 2005 se expidió la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entrando en vigor a partir del primero de enero de 2006, derogando el Título VI del Código Fiscal de la Federación que contemplaba los artículos del 197º al 263º de dicho ordenamiento.

En términos generales el Juicio Contencioso Administrativo Federal permaneció casi intacto, destacándose en cuanto a la incorporación de varios cambios sustantivos que se introdujeron con la finalidad de garantizar que el acceso a la justicia fiscal y administrativa sea más eficaz, pronta y expedita, dotando al proceso contencioso administrativo y al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de instrumentos y facultades que no tenía, dentro de las que destacan las siguientes:

- Se incorpora la condena en costas a favor de la autoridad demandada.

⁷⁸ Idem. PÁGINA 77.

- La autoridad demandada deberá indemnizar al particular, los daños y perjuicios que le hayan causado, cuando dicha autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada.
- Los particulares podrán impugnar no solo los actos administrativos de carácter individual, sino también los de carácter general autoaplicativos y heteroaplicativos, con excepción de los reglamentos.
- Se incorpora un nuevo proceso para garantizar la efectividad del cumplimiento de las sentencias dictadas por el propio tribunal.
- La facultad del Tribunal de practicar diligencias y adoptar medidas cautelares.

Sin embargo la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo comete una serie de irregularidades, contradicciones, inconstitucionalidades y lagunas que se abarcaran en los capítulos cuarto y quinto.

1.4. Evolución histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.4.1. Primera Etapa. (1936- 1968).

La primer etapa del Tribunal Fiscal de la Federación, *“comprende desde su creación el 27 de agosto de 1936, por medio de la Ley de Justicia Fiscal”*⁷⁹, ordenamiento jurídico que tanto en su exposición de motivos como en su artículo primero, establecen a dicho tribunal como un órgano de jurisdicción delegada, emitiendo sus fallos en representación del Poder Ejecutivo de la Unión, incluso juzgando la legalidad de los actos administrativos emitidos por autoridades

⁷⁹ Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados

administrativas como la Secretaría de Hacienda debido a que no obstante que el Tribunal Fiscal de la Federación era parte del Poder Ejecutivo, tanto la Ley de Justicia Fiscal como el artículo 146º del Código Fiscal de la Federación de 1938, le dotaban de completa independencia de otras autoridades administrativas, para así poder juzgar la legalidad de sus actos administrativos. Cabe señalar que debido a que el Tribunal Fiscal de la Federación al ser un órgano de justicia delegada supone “*un vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior el cual las ejerce conforme a su criterio*”⁸⁰ y por consiguiente sus fallos solamente serían declarativos y se limitaron a declarar la legalidad o ilegalidad de las resoluciones impugnadas.

Por lo que respecta a la competencia del tribunal Fiscal de la Federación durante su primera etapa, ésta se encontraba limitada a que sólo podía conocer de juicios contenciosos en contra de resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para determinar el nacimiento de una obligación fiscal o liquidar un crédito fiscal o sentar las bases para su liquidación, de multas por infracciones a leyes tributarias, o cualquier resolución en materia fiscal.

De lo anterior podemos concluir que durante la primera etapa del Tribunal Fiscal de la Federación su competencia era puramente fiscal.

1.4.2. Segunda Etapa (1967-1977).

Se inicia con la expedición de la *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación* y las reformas al Código Fiscal de la Federación, ambas entrando en vigor el primero de abril de 1967, dentro de las que destacan las realizadas al Código Fiscal de la Federación, en la que se le otorgó al Tribunal Fiscal de la Federación (TFF) plena autonomía para dictar sus fallos, lo que representó un progreso enorme para la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que el TFF

⁸⁰ Arreola, Leopoldo R., “Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación”, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1981, Página 172.

“dejó de considerarse por los juristas de la época, como un organismo de jurisdicción delegada, para adquirir un carácter de plena autonomía, estrictamente jurisdiccional, no obstante no pertenecer al Poder Judicial”⁸¹, proclamando su triunfo como organismo autónomo aun por encima de las ideas y criterios jurisprudenciales emitidos por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia Ignacio L. Vallarta.

Con la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966, el Tribunal Fiscal de la Federación *“dejó de emitir sus fallos en nombre y representación del Ejecutivo de la Unión, para emitirlos a partir del primero de abril de 1967 a nombre suyo”⁸²*.

1.4.3. Tercera Etapa. (1978- 1999).

Mediante la publicación de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 2 de febrero de 1978, se da el inicio a la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer dentro de la Organización del Tribunal Fiscal de la Federación una Sala Superior y varias Salas Regionales, distribuidas en 11 regiones en las que se divide el territorio nacional.

A partir del primero de abril de 1983 se establecieron, dentro del Código Fiscal de la Federación, las primeras regulaciones jurídicas en torno al procedimiento contencioso administrativo, mejor conocido como juicio de nulidad.

El 15 de diciembre de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se amplió la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de resoluciones que recayeran al recurso de revisión previsto en el artículo 83^º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El primero de enero de 1996 entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual abrogó la Ley Orgánica

⁸¹ Ramírez Chavero, op cit. Página 29.

⁸² Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, primer transitorio.

del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978.

El 30 de diciembre de 1996, se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma realizada al Código Fiscal de la Federación, mediante la cual se modifica el juicio contencioso-administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los siguientes aspectos:

- Estableció la obligación de examinar en primer lugar las causales de ilegalidad que pudieran llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas.
- Abandonó el sistema de litis cerrada, para permitir que los gobernados, en el caso de impugnar resoluciones de recursos administrativos, planteen cuestiones novedosas no esgrimidas en el recurso, para que al momento de que el tribunal dicte la sentencia se puedan anular las resoluciones impugnada y recurrida.
- Facultó a las salas del tribunal citado para declarar de oficio la nulidad de la resolución impugnada, por incompetencia de la autoridad que la dictó, y por la ausencia de fundamentación o motivación de dicha resolución.

1.4.4. Cuarta Etapa. (2000- ÉPOCA ACTUAL)

Con las reformas del 19 de abril y del 30 de mayo de 2000, se reformó el artículo 83º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, estableciendo la posibilidad de que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que ponen fin a un procedimiento, instancia administrativa, o resuelvan un expediente, podrían impugnarse vía recurso de revisión administrativo ante la autoridad que emita el acto o mediante el juicio contencioso Administrativo le otorgó al Tribunal Fiscal de la Federación la competencia material para conocer de casi todas las controversias administrativas, lo anterior fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar en vía jurisprudencial que los asuntos en los que

se aplica la Ley Federal del Procedimiento Administrativo debían ser resueltos por este Tribunal Fiscal de la Federación.

El 31 de diciembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto del ejecutivo en el que se reforma *la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en la que se cambio la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, lo que permitió que dicho Tribunal dictara sus resoluciones en su nombre propio y no en representación del ejecutivo de la unión, además se reformó la fracción XIII del artículo 11º de esa ley, dotando a dicho Tribunal de competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procesal; asimismo se dotó *“de competencia para que dicho tribunal conociera de demandas contra resoluciones de negativa ficta y se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada”*⁸³.

En la misma fecha se reformó el Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

- Se regulan los exhortos entre las salas regionales.
- Se cambia el nombre de "*Procedimiento Contencioso Administrativo*" por el de "*Juicio Contencioso Administrativo*"⁸⁴.

⁸³ Cfr. Decreto por el que se reforman los artículos 3o., segundo párrafo, incisos a) y b); 11o, fracciones XIII y XIV; 16o, fracciones v, x, xi y xiii; 20o, fracción i, inciso a); 28; 29, y 31, y se adicionan los artículos 11o, con una fracción xv y con dos párrafos finales y 16o, con una fracción i-bis; de la Ley Orgánica Del Tribunal Fiscal De La Federación. Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 2000.

⁸⁴ Cfr., Código Fiscal de la Federación, Reforma publicada el 31 de diciembre de 2000, Diario Oficial de la Federación, Artículo 208 derogado

- Se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones
- Se establece como facultad de las Salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado.
- Se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.
- Se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además de anular la resolución impugnada.

Capítulo II. La Justicia Administrativa.

La Justicia Administrativa es una materia relativamente nueva dentro de la historia del Derecho, sin embargo es y ha sido de gran importancia para garantizar que los principios de legalidad y debido proceso se impongan frente a las arbitrariedades de la Función Pública, teniendo como producto la sana relación entre los órganos que componen la Administración Pública Federal y los particulares así como la defensa de los derechos de los gobernados.

La Justicia Administrativa ha demostrado ser una materia dinámica en constante evolución y desarrollo, adaptándose y definiéndose de acuerdo a las circunstancias espaciales y temporales de su momento específico en la historia.

Por lo tanto, en el presente capítulo nos limitaremos a estudiar a la Justicia Administrativa, desde el punto de vista de los Doctrinarios contemporáneos más importantes del Derecho Administrativo, para así poder comprender la esencia y filosofía del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

2.1. Concepto.

El jurisconsulto español, José Gascón y Marín la define como “el establecimiento legal de garantías jurisdiccionales conferidas al particular ante el abuso de poder *de la autoridad*”.

Desde el punto de vista de los doctrinarios más reconocidos de nuestro Derecho Administrativo Mexicano, se distinguen el Maestro Andrés Serra Rojas quien define a la justicia administrativa como el “*conjunto de principios y*

¹ Vázquez Alfaro, José Luis. “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”, México. Ed. Porrúa. 1991 Página 25.

*procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos*².

Así mismo, encontramos al maestro Fix- Zamudio, quien afirma que *"el vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndose 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 actividad administrativa"*³.

2.2. La Jurisdicción Administrativa.

Una vez comprendida la Justicia Administrativa como género perteneciente del Derecho Administrativo, es menester conocer las distintas especies de la misma, al respecto el Maestro José Ovalle Fabela considera que la Justicia Administrativa *"comprende a la jurisdicción administrativa como su especie más importante"*⁴.

En primer término, es necesario definir y comprender el vocablo *jurisdicción*. Etimológicamente, deriva de la voz latina *jus*, que significa: derecho, recto y *dicere*, que significa: proclamar, declarar, decir, por lo tanto la jurisdicción en su sentido estricto se define como el acto de proclamar el derecho, sin embargo existen estudiosos del Derecho Contencioso Administrativo, como el ilustre jurista José Becerra Bautista quien afirma que la palabra latina *jus* proviene de *"jurisdictio-onis*, que significa *poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio*"⁵.

² Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Tomo II. Ed. Porrúa, México. 1995, Página 517.

³ Fix Zamudio, Héctor "Organización de los Tribunales Administrativos", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Página 53.

⁴ Ovalle Fabela, José "Algunas Consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano", Revista de la facultad de Derecho de la UNAM, núm. 110, México, Página 439.

⁵ Flores García, Fernando, "Diccionario jurídico mexicano", 6a. ed., México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, Página 1884.

Dentro de nuestro momento actual, la Jurisdicción Administrativa se define como la *“potestad que tienen los Jueces y Tribunales Administrativos para impartir justicia, así como la extensión y limitaciones de esta potestad”*⁶.

En tal sentido, se puede concebir a la jurisdicción administrativa como la potestad atribuida e impuesta a un órgano administrativo o jurisdiccional para dirimir litigios administrativos de trascendencia jurídica.

2.2.1. Elementos de la Jurisdicción Administrativa.

Como se mencionó previamente, la Jurisdicción Administrativa es la especie más importante de la Justicia Administrativa, y ésta se compone de cinco elementos, que son: *“notio, vocatio, coertio, iudicium e imperum”*⁷.

Notio: Es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer una cuestión específica y a conocer la verdad dentro del Juicio Contencioso Administrativo, por lo que puede traducirse como la facultad de la que goza el Tribunal Administrativo para instruirse del asunto y conocer de la verdad legal de los hechos, por medio del estudio y práctica de los medios probatorios.

Vocatio: Es la facultad de hacer que las partes comparezcan a juicio.

Coertio: Es la facultad de la que goza el tribunal para declarar perdidos los derechos de las partes a ejecutar los actos no realizados dentro de los plazos legales, la de realizar las acciones sustitutivas de las que llevaron a cabo y omitieron, así como de emplear la fuerza para el cumplimiento de las medidas ordenadas en el desenvolvimiento del proceso.

Iudicium: Es la facultad de la que goza el tribunal para tomar decisiones o pronunciar sus resoluciones con arreglo a las leyes declarando el legítimo

⁶ Diccionario Jurídico Multimedia, 2006.

⁷ García Domínguez, Miguel Ángel, “Naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda”, Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal, 1999, Página 88.

derecho de las partes y la procedencia de las acciones y excepciones de las mismas.

Imperum: Es la facultad de utilizar la fuerza pública para hacer valer sus resoluciones.

De lo anterior se puede concluir que la Jurisdicción Administrativa persigue un doble objetivo: por una parte, es a través de las facultades de los tribunales la de proteger los derechos de los particulares que impugnan los actos administrativos por considerarlos ilegales y en segundo lugar, la de servir como un medio de control de la legalidad de los actos administrativos.

2.2.2. Categorías de la Jurisdicción Administrativa.

Como se había mencionado previamente, la Jurisdicción Administrativa se deposita en los Tribunales Administrativos, motivo por el cual se pueden distinguir dentro de los mismos, los diversos ámbitos:

I. Según la especialidad de la Jurisdicción Administrativa.

De acuerdo a la especialidad de la Jurisdicción se puede clasificar en dos categorías:

a) Jurisdicción Administrativa genérica.

En este supuesto el órgano jurisdiccional carece de cualquier tipo de limitación material y conoce de toda clase de controversias administrativas y ante él serán deducidas sin distinción todas las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

El doctor Gabino Eduardo Castrejón denomina a este tipo de Jurisdicción Administrativa como "*omnicomprensiva, total o genérica*"⁸ en virtud de que la función jurisdiccional del órgano o tribunal administrativo está en función de los fines del mismo, es decir no está limitado a una materia administrativa en

⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo, "Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal", Editorial Cárdenas Editores, México, 2000, Página 41.

específico, sino que puede ejercer su función jurisdiccional en todo tipo de asuntos, ya sean fiscales, administrativos, contractuales administrativos, pensiones de militares, patentes y marcas, concesiones, etcétera.

b) Jurisdicción Tributaria.

En dicho supuesto el órgano jurisdiccional se distingue por especializarse únicamente en la materia tributaria, tomó tal nombre dicha clasificación en virtud de que el proceso tributario es el que mayor desarrollo ha alcanzado en el ordenamiento mexicano y ha constituido el origen del Juicio Contencioso Administrativo en México.

El Doctor Gabino Castrejón denomina a este tipo de jurisdicción como “taxativa, limitativa o numerativa”⁹ en virtud de que la competencia que limita la función jurisdiccional del tribunal administrativo se encuentra expresamente detallada y limitada a una materia en específico, sin que exista ampliación de sus facultades por analogía alguna.

Tal jurisdicción se rige por el principio de *“le principe de specialite es le principe d’organisation administrative en vertu duquel les leur activé a calle sphere”*¹⁰ (su personalidad administrativa, sigue diciendo, y sus atribuciones están regidas por su más estricta observancia), es decir solo puede ejercer aquellas facultades que la ley exclusivamente le confiere.

II. Según la amplitud de las facultades del Tribunal Contencioso Administrativo.

a) Jurisdicción retenida.

Es aquella que realizan los órganos de la Administración Pública activa, es decir, se da cuando los Tribunales Administrativos carecen de autonomía para emitir sus fallos en virtud de que se encuentran subordinados a las órdenes de otra autoridad superior de la propia administración activa.

b) Jurisdicción delegada.

⁹ Castrejón García, op cit, Página 41.

¹⁰ Fix Zamudio, op cit. Página 104.

Contempla a aquellos Tribunales Administrativos que siguen perteneciendo al sector administrativo o poder ejecutivo, sin embargo emiten sus fallos y resoluciones con completa autonomía, aun cuando las pronuncien en nombre de la Administración Pública, ya que poseen independencia funcional de la administración activa.

Para el maestro Miguel Ángel García Domínguez, la jurisdicción delegada se concibe en dos niveles: *“el primero de mera anulación, que no permite al tribunal dictar una nueva resolución que sustituya a la emitida por el órgano administrativo que emitió la resolución impugnada, ni faculta al tribunal para ejecutar sus resoluciones, la otra denominada de plena jurisdicción que permite al tribunal tanto la emisión de sus fallos como la ejecución de los mismos”*¹¹.

Subclasificación dentro de la que se encuentra nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud que desde el año de 1936 se estableció que *“Ni el presidente de la República, ni otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal fiscal”*¹².

c) Jurisdicción de plena autonomía.

La jurisdicción de plena autonomía se caracteriza porque el Tribunal Administrativo goza de plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por cualquier otra autoridad de la administración activa, ni formal ni materialmente.

Respecto a lo anterior es importante señalar que nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza de plena autonomía desde el primero de abril de 1967, fecha en la que se publicaron las reformas realizadas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se le otorgó a dicho tribunal plena autonomía para dictar sus fallos dejando de considerarse como organismo de jurisdicción delegada, para convertirse en tribunal de plena autonomía, decisión que se vio consolidada con las reformas a los

¹¹ García Domínguez, Miguel Ángel. “Naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda” Editorial Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Contencioso, Numero 57, México 1997. Página 87.

¹² Cfr, “Ley de Justicia Fiscal”, Diario Oficial de la Federación, México 1936, Exposición de motivos.

artículos 104, Fracción I-B y 73 Fracción XXXIX-H de nuestra Carta Magna. Al respecto el jurista Alberto C. Sánchez Pichardo, comenta que en nuestro país *“en un principio se pretendió garantizar la autonomía del tribunal fiscal al establecer que los Magistrados de los Tribunales Administrativos fueran nombrados por el presidente de la República con aprobación del Senado y en sus recesos por la Comisión Permanente, para que la elección de los mismos no fuera producto de la voluntad del ejecutivo, sino también del legislativo, por lo que sus decisiones no tendrían que estar necesariamente supeditadas a los intereses del Ejecutivo”*¹³, sin embargo consideró que la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no radica en la forma de elegir a los Magistrados que componen dicho tribunal, sino en la conciencia de cada uno de ellos al momento de emitir sus resoluciones.

Por lo tanto, podemos concluir en que, dentro de nuestro contencioso administrativo, se sigue un sistema mixto en virtud de que el Juicio Contencioso Administrativo Federal es impartido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que pertenece al sector administrativo y sus sentencias son revisables e impugnables por el Poder Judicial de la Federación, como es el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito que conocen del amparo directo y de los recursos de revisión.

III. De acuerdo a las pretensiones de las partes y los efectos de la sentencia.

a) Jurisdicción de nulidad.

Tal subclasificación se aplica al momento de que el Tribunal Contencioso Administrativo emite su sentencia, en la que solamente se limita a declarar la nulidad o reconocer la legalidad y validez del acto o resolución administrativa impugnada, sin que en ningún momento pueda tomar medida alguna para modificar el acto o resolución administrativa que juzga, ni mucho menos dictar otras medidas para satisfacer la pretensión del actor.

¹³ Sánchez Pichardo, Alberto C. “Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa, Doctrina, Jurisprudencia y Formularios”, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1999., Página 271.

b) Plena jurisdicción.

El contencioso de plena jurisdicción es aquel en el que *“el Juez dispone de poderes muy amplios para proteger todas las violaciones que sufra el particular, revisando los actos de la administración que lesionen los derechos subjetivos del gobernado, contando el mismo Juez con las facultades necesarias para condenar pecuniariamente a la administración y reformar el acto de autoridad que causó una violación al derecho subjetivo del particular”*¹⁴.

El doctrinario Franck Moderne, señala que la principal característica del contencioso de plena jurisdicción es la de *“permitir al Juez ir más allá de la simple anulación del acto impugnado”*¹⁵, toda vez que persigue la finalidad de proteger un derecho subjetivo del particular que recurre los actos y resoluciones administrativas, entendiéndose por lo mismo que el Juez no se limita a determinar la nulidad o validez de las mismas, sino que goza de facultades amplias para condenar a las Autoridades Administrativas a respetar en el sentido más amplio el derecho subjetivo reclamado, obligándolo a cubrir indemnización por daños y perjuicios, e inclusive reformando o sustituyendo el acto administrativo impugnado, puesto que puede incluso suplir a la autoridad demandada en la ejecución de la sentencia que dicte cuando ésta no lo haga y por consecuencia el demandante *“puede deducir pretensiones declarativas y constitutivas de derechos y por lo que respecta al juzgador, éste podrá anular el acto y establecer medidas necesarias para satisfacer las pretensiones declaradas fundadas”*¹⁶.

Tal sistema de plena jurisdicción constituye el ideal de todo sistema contencioso administrativo, sin embargo para que funcione dentro nuestro sistema legal es necesario realizar un exhaustivo análisis de las reformas a las distintas leyes realizadas y planteadas, con la finalidad que las mismas no contradigan ni vayan en contra de la letra y el espíritu de nuestra Constitución.

¹⁴ Serra Rojas, op cit. Página 547.

¹⁵ Moderne Franck. Tratado de los Contratos Administrativos. Editorial De Laubadere, Paris, 1983. Página 4.

¹⁶ Ovalle Fabela, José. “Estudios de derecho procesal”, Editorial Harla, México, UNAM, Página 65.

2.3. El Contencioso Administrativo.

Como se mencionó en el capítulo primero de este estudio, surge en la última década de la Francia de 1700, como producto de los ideales y la sangre de los pensadores y forjadores de la revolución francesa.

El término contencioso, etimológicamente significa contienda, pugna de intereses, litigio, de tal manera que se puede definir como el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o judicial, con objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública.

El Contencioso Administrativo puede considerarse como el género del Juicio Contencioso Administrativo, en virtud de que el primero comprende el proceso propio de la administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso¹⁷, es decir el contencioso administrativo. También contempla los recursos ordinarios que conoce el propio órgano que emitió el acto, mientras que el segundo se refiere a la intervención jurisdiccional, por órganos independientes de la administración, enmarcados dentro del poder judicial o ejecutivo y que tiene como antecedente una acción administrativa, es decir aun cuando el Contencioso Administrativo y el Juicio Contencioso Administrativo están *“constituidos materialmente por el conflicto que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar los derechos legítimos de los gobernados”*¹⁸, difieren formalmente en cuanto a que en el último interviene un órgano jurisdiccional.

2.4. El Juicio Contencioso Administrativo.

¹⁷ Carrillo Flores, Antonio. “La Defensa de los Particulares Frente a la Administración en México”, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de obras clásicas, Tomo I, México, 2000. Página 104.

¹⁸ Argañarás, Manuel. “Tratado de lo Contencioso Administrativo”, Buenos Aires, 2001, Editorial Lex, Página 13.

El maestro Serra Rojas lo define como aquel *“que se sigue en algunos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre los particulares y la Administración Pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa”*¹⁹.

Aurora Cortina G. Quijano, lo define como *“el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública”*²⁰.

El maestro Gabino Fraga señala que *“el juicio contencioso administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material”*²¹.

➤ El Juicio Contencioso Administrativo desde el punto de vista formal.

Gabino Fraga, señala que desde el punto de vista formal, el Juicio Contencioso Administrativo Federal, se define *“en razón de los órganos competentes para conocer y resolver las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos, de las partes y del lugar”*²².

Por lo que desde el punto de vista formal, el Juicio Contencioso Administrativo se integra con los siguientes elementos:

- a) El órgano competente para conocer las controversias (Tribunal)
- b) Las partes.
- c) El lugar donde se dirime la controversia (en atención a la regionalización de las salas del tribunal).

¹⁹ Serra Rojas, op cit. Página 541.

²⁰ Cortina G. Quijano, Aurora. “Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Editorial Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México 2004. Páginas 37 y 38.

²¹ Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México, 1985 24ª Edición, Página 443.

²² Fraga, Gabino. op cit. Páginas 447 y 448.

- El Juicio Contencioso Administrativo desde el punto de vista material.

Se refiere a la controversia entre un particular y la Administración Pública por motivo del acto administrativo de esta última, dentro de una relación de *supra a subordinación*, es decir en una relación autoridad-gobernado, en la que el primero emite sus actos en ejercicio de sus facultades y el segundo quien considera que sus derechos han sido violados, tomando en cuenta que el acto que provoca la controversia objeto material de Juicio Contencioso Administrativo, siempre debe ser un acto administrativo.

Al respecto el maestro Serra Rojas, señala que el Juicio Contencioso Administrativo materialmente se integra por los siguientes elementos:

- a) Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad, por su propia naturaleza, o porque se hayan agotado los recursos que establecen las Leyes; que en términos legales se conoce con el nombre de litis.
- b) Provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines.
- c) Que lesione a un particular o a otra persona o autoridad autárquica.
- d) Que vulnere derechos subjetivos de carácter administrativo.
- e) Agravie intereses legítimos.
- f) Que infringe la norma administrativa que regula su actividad.
- g) Al mismo tiempo protege tales derechos e intereses.
- h) Finalmente, este procedimiento permite que el Estado asegure el interés público.

Los elementos anteriores, se basan en “*el principio de legalidad de los actos administrativos, tutelados por el artículo 16º Constitucional*”²³, comprendiendo también el procedimiento de lesividad promovido por la propia Administración

²³ Serra Rojas, op cit. Página 658.

Pública contra un particular, en los casos que señala la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En nuestro país, el Juicio Contencioso Administrativo Federal constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública al ser una instancia legal por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses cuando estos se ven afectados por aquellos actos administrativos que consideran ilegales y surge debido a que el control que la Administración Pública ejerce sobre sus propios actos, mediante los recursos administrativos que la propia autoridad administrativa, que emitió el acto, resuelve son insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados, ya que dentro de dichos procesos no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio órgano de la Administración Pública federal pueda considerarse como instrumento eficaz para calificar la legalidad de sus actos, tan es así, que autores como el maestro Andrés Serra Rojas señala que dichos recursos *“no pueden considerarse como parte integrante de la Justicia Administrativa, ya que en la práctica no constituyen un medio idóneo de protección de los derechos de los particulares, lesionados por las autoridades administrativas, ya que las mismas se empeñan en sostener sus propias resoluciones”*²⁴, motivo por el cual a partir de 1936, México incorporó un control jurisdiccional de los actos de la administración pública, que estaría a cargo de un órgano diferente e independiente de la Administración Pública al que denominó Tribunal Fiscal de la Federación y hoy es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.4.1. Principios rectores del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Tanto la doctrina como la legislación establecen determinados principios rectores del Juicio Contencioso Administrativo Federal, dentro de los cuales se distinguen los siguientes como los más importantes:

A. Principio de instancia de parte.

²⁴ Ibidem.

Al igual que en el juicio de amparo, conforme a este principio se establece que el Juicio Contencioso Administrativo Federal debe ser promovido únicamente por la parte afectada con la resolución impugnada, es decir solo podrá iniciarse cuando el demandante interponga su demanda, motivo por el cual no podrá ser de oficio ni mucho menos mediante gestión de negocios.

B. Principio de agravio personal y directo.

Tal principio establece que en la resolución impugnada mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal debe existir necesariamente un menoscabo, ofensa, condena o acto de molestia que afecte específicamente al demandante. Al respecto la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en la fracción I de su artículo 8º que el Juicio Contencioso Administrativo Federal es improcedente contra los actos impugnados que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

Para fortalecer la comprensión de dicho principio el Magistrado Alejandro Sánchez Hernández señala que para que el principio de agravio personal y directo se cumpla es necesario que en la demanda se señalen dos elementos: el primero señalar la resolución impugnada y la segunda consiste en la manifestación de los conceptos de impugnación.

C. Principio de definitividad.

Tal principio establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solamente conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que el artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establezcan.

D. Principio de relatividad de las sentencias.

Tal principio establece que la sentencia del Juicio Contencioso Administrativo solamente beneficiara al demandante pero no a la generalidad de la población.

E. Principio de estricto derecho.

Los Magistrados del Tribunal deben limitarse a resolver sobre la legalidad de las resoluciones impugnadas hechas valer en los conceptos de impugnación de la demanda. Tal principio se encuentra consagrado en el artículo 50º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece que en la sentencia emitida por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *“no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda”*²⁵, es importante señalar que dicho principio tiene como excepciones los supuestos contemplados en los párrafos segundo y tercer párrafo del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establece:

*“Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y esté la controvertida 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”*²⁶.

Por lo tanto, podemos concluir que dentro de nuestro Derecho Administrativo, la Justicia Administrativa son los principios, procedimientos y medios de impugnación que se siguen ante un Tribunal Contencioso Administrativo, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre los particulares y la Administración Pública y es el eje rector sobre el que descansa el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

²⁵ Idem. Artículo 50.

²⁶ Cfr, Artículo 1º Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Capítulo III. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En nuestro país, la justicia y jurisdicción administrativa están depositadas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano que tiene la finalidad de substanciar el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Como se mencionó en el primer capítulo de este estudio, el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa surge en 1936 con el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación como producto de la enorme necesidad de establecer un órgano que ejerciera un eficiente control jurisdiccional de los actos administrativos, mediante la valorización de la legalidad de los mismos, para garantizar el derecho de los gobernados a impugnar aquellos actos y resoluciones administrativas que consideren ilegales.

3.1. Concepto.

Como se mencionó en el capítulo que antecede, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Contencioso Administrativo de Jurisdicción Delegada en vías de convertirse en un Tribunal de Plena Jurisdicción, que ejerce funciones jurisdiccionales para resolver conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los particulares, dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal, lo define como el “Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece”¹.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo define como *“el organismo jurisdiccional que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades fiscales federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”².*

Por su parte Miguel Ángel García Domínguez, lo define como “El Tribunal administrativo situado fuera del poder judicial, con verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos de la Administración Pública”³.

Es menester señalar que de todas las definiciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se distingue la de la Magistrado María del Consuelo Villalobos Ortiz, quien señala que *“...es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático”⁴.*

Por lo tanto, podemos concluir en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, cuya función es la de impartir justicia administrativa, dirimiendo las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal y los particulares.

¹ Cfr. Artículo 1º, “Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.

² Flores García, Fernando, “Diccionario jurídico mexicano”, 6a. ed., México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, Página 231

³ García Domínguez, Miguel Ángel, op. cit, Página 87.

⁴ Villalobos Ortiz, María del Consuelo, (Magistrado del TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA), “Razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa goza del prestigio que le reconoce la sociedad”, [en línea, disponible en <http://www.tjffa.gob.mx>], consultado el 3 de julio de 2006.

3.2. Naturaleza jurídica.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es una institución formalmente administrativa y materialmente jurisdiccional.

En primer término es formalmente administrativo en cuanto a que, de acuerdo al principio de división de poderes contemplado en el artículo 49º Constitucional, se encuentra ubicado dentro del poder ejecutivo y en segundo lugar es jurisdiccional en cuanto a que su función consiste en *“resolver las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares”*⁵.

3.3. Sustento Constitucional.

Como se mencionó en el primer capítulo de este estudio, el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tuvo como antecedente el Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que como se dijo en el citado capítulo, fue creado dentro de un marco inconstitucional, toda vez que en el año de 1936 no existía sustento constitucional alguno que lo respaldara y así evitara que su creación y actividad jurisdiccional no quebrantara el principio constitucional de división de poderes.

Sin embargo, la materia Contenciosa Administrativa al ser una rama del Derecho Administrativo en constante evolución, gracias a los juristas que nunca perdieron las esperanzas, el día 30 de diciembre de 1946, logró la tan ansiada reforma a la fracción I del artículo 104º constitucional, dotando a dicho Tribunal del tan anhelado sustento que le permitió a los Tribunales de la Federación conocer de los siguientes asuntos:

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

⁵ Serra Rojas, op cit., Página 691.

*las de Tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*⁶

En la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene como sustento constitucional el artículo 73⁹ constitucional, inciso H, fracción XXIX en el que se otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, en los siguientes términos:

“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 resoluciones⁷.

Es así como se dotó a nuestro actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del sustento constitucional que le permite realizar su actividad jurisdiccional con toda la autonomía para emitir sus fallos y resoluciones.

3.4. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al ser un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, *“se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales”*⁸ y orgánicamente se encuentra distribuido a lo largo del Territorio Nacional en 36 Salas Regionales, divididas de la siguiente manera: 25 Foráneas y 11 Metropolitanas.

⁶ Cfr. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, reforma del 30 de diciembre de 1946, Artículo 104, Fracc. I.

⁷ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73.

⁸ Cfr. “Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Artículo 2.

3.4.1. La Sala Superior.

Es el órgano más importante del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y fue creado mediante la reforma que sufrió la Ley Orgánica de dicho Tribunal el 2 de febrero de 1978, cabe señalar que en su origen la Sala Superior se componía por nueve Magistrados y actualmente se compone por *“once Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal”*⁹.

De acuerdo al artículo 12º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Sala Superior realizará sus funciones actuando en Pleno o en dos Secciones.

A. La Sala Superior en Pleno.

Se encuentra integrada por los Magistrados que integran la Sala Superior y por el Presidente del Tribunal. Por lo que respecta a las sesiones del mismo el mismo ordenamiento jurídico establece que bastará con la presencia de 7 de sus miembros para que éstas se puedan realizar.

Resulta interesante señalar, que cuando se creó el Pleno de la Sala Superior, su finalidad era exclusivamente la de realizar las funciones administrativas del Tribunal, sin embargo con el transcurso del tiempo se fueron fijando nuevas funciones, algunas de carácter jurisdiccional como lo es la de fijar la jurisprudencia del Tribunal cuando las salas dictan resoluciones contradictorias.

Actualmente es el artículo 16º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el ordenamiento que establece cuales son las facultades del Pleno de la Sala Superior, mismas que para su mejor comprensión se pueden clasificar en: administrativas y jurisdiccionales.

Dentro de las facultades administrativas se encuentran tales como: designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo; proponer al Presidente de la República la designación o ratificación

⁹ Idem, Artículos 2 y 11. Reforma del 15 de diciembre de 1995, Diario Oficial de la Federación.

de Magistrados seleccionados previa evaluación interna. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales; dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados y aplicar las sanciones administrativas correspondientes; fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales; expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento; crear unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; establecer las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados; establecer los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales; designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Regionales; designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor y por último resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos.

Dentro de las facultades jurisdiccionales del Pleno de la Sala Superior del Tribunal se distinguen las siguientes como las más importantes: resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales; publicar, fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal; resolver por atracción los juicios con características especiales; resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio; resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados.

Por lo que respecta a las sesiones del Pleno del Tribunal, éstas podrán ser públicas o privadas, siendo las primeras cuando:

- Se designe Presidente.
- Se ventilen cuestiones administrativas, la moral o el interés público.

Las sesiones serán privadas cuando:

- “Cuando la Ley así lo exija”¹⁰.

Por lo que respecta a las resoluciones del Pleno, éstas se decidirán por mayoría de votos con la particularidad que ningún miembro del Pleno podrá abstenerse de votar a menos que exista impedimento legal y en caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión.

En el caso de que el Pleno emita *“un proyecto que no se apruebe dos veces se cambiará de ponente”*¹¹ y cuando se apruebe un precedente o se fije la jurisprudencia por el Pleno, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

B. La Sala Superior en Secciones.

A diferencia del Pleno de la Sala Superior, las Secciones se distinguen por conocer de asuntos plenamente jurisdiccionales y existe la restricción de que el *“Presidente del Tribunal no puede integrar sección alguna”*¹².

Cada una de las secciones se encuentra integrada por cinco Magistrados de entre los cuales se elige un Presidente en la primera sesión privada que en el año tenga, cada uno de los Presidentes de las Secciones a su vez desempeñan determinadas funciones que el artículo 22º de su ley orgánica específica, siendo las siguientes las más importantes:

- Atender la correspondencia, autorizándola con su firma.
- Convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- Autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de resoluciones.
- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sección, reclamados en los juicios de amparo.
- Tramitar los incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilan ante la Sección.

¹⁰ Idem, Artículo 15, 2006

¹¹ idem, Artículo 13 2006

¹² Idem, Artículo 17, 2006.

- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso.
- Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección.

Todas las sesiones requieren la presencia mínima de cuatro de los integrantes de las Secciones y por lo general serán públicas con la excepción de aquellas en las que se designe Presidente o se ventilen cuestiones administrativas, moral, interés público o la ley así lo exija.

Como se mencionó previamente, las Secciones de la Sala Superior del Tribunal realizan principalmente funciones jurisdiccionales, dentro de las cuales el artículo 20º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que son competencia de las Secciones las siguientes atribuciones:

- Resolver los juicios que traten:
 - a) Las materias señaladas en el artículo 94º de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

Tal atribución, que constituye la fracción I del Artículo 20º es producto de la reforma publicada el 21 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, en la que se dotó a las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de competencia suficiente para conocer de los mismos asuntos en materia de comercio exterior que conoce la Secretaría de Economía en su propio recurso de revocación, como lo son: En materia de mercado del país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación, en materia de certificación de origen etc.

- b) Resolver los juicios en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se

hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

La segunda fracción faculta a las Secciones de la Sala Superior para conocer de asuntos tan complejos y especializados como aquellos emanados de la práctica, aplicación o falta de aplicación de los tratados internacionales, lo cual atiende a que los Magistrados que conforman la Sección de la Sala Superior cuentan con mayor criterio y experiencia, lo que permite que la justicia administrativa en materias de doble tributación y comercial sea más especializada.

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

La primera parte deberá ser reformada en virtud de que a partir del 1 de enero del 2006 se derogó dicho artículo del Código Fiscal de la Federación, por lo que deberá ser sustituida la parte que hace referencia al artículo 239º-A, fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación, por el artículo 48º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y por lo que respecta a la facultad de resolver incidentes y recursos que se den contra los actos y resoluciones de la misma se puede notar la intención del legislador de otorgarle celeridad al Proceso Contencioso Administrativo Federal.

- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

Al respecto de las fracciones anteriores, es menester señalar que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá dejar de hacer referencia al Código Fiscal de la Federación para hacerlo a favor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así mismo es importante señalar, que todas las publicaciones de tesis, precedentes y jurisprudencia emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se publican en la revista de dicho Tribunal.

- Las demás que establezcan las leyes¹³.

Así mismo se contemplan otros ordenamientos jurídicos que otorguen facultades a las Secciones de la Sala Superior.

Por lo que respecta a las resoluciones emitidas por las Secciones de la Sala Superior, éstas se “realizarán y aprobarán por mayoría de los votos de sus integrantes presentes, durante las votaciones sus miembros no podrán abstenerse de votar a menos que tengan impedimento legal y en caso de que se diese el caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y cuando dicho asunto no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de Sección”¹⁴.

3.4.2. Las Salas Regionales.

Las Salas Regionales son el órgano jurisdiccional sobre el que descansa principalmente la actividad jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que en ellos se deposita la difícil carga de substanciar y resolver el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Cada una de las distintas Salas Regionales que se encuentran distribuidas a lo largo del país, se encuentran integradas por tres Magistrados cada una y para que puedan sesionar, se requiere de la presencia de los tres Magistrados que la integran y éstas podrán ser públicas o privadas, siendo las primeras cuando se practican de conformidad con las leyes y las segundas cuando se *“designa Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, la moral o el interés público o la Ley así lo exijan”*¹⁵, por lo que respecta a sus resoluciones se emiten *“por la mayoría de votos”*¹⁶.

Por lo que respecta a la competencia de las salas regionales, ésta se clasifica en orgánica y material.

¹³ Idem, Artículo 20, 2006.

¹⁴ Idem, Artículo 18, 2006.

¹⁵ Idem, Artículo 33.

¹⁶ Idem, Artículo 27.

A. Competencia orgánica.

Orgánicamente se encuentran “distribuidas a lo largo del territorio nacional en 36 Salas Regionales, 25 Foráneas y 11 Metropolitanas”¹⁷.

A partir de 1993 se estableció que las Salas Regionales serían competentes para conocer de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; así mismo se previó que en el caso de que fueran varias las autoridades demandadas, sería competente aquella sala regional donde se encuentre la autoridad administrativa que dictó la resolución impugnada y por último se estableció que “cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio”¹⁸.

Por lo que respecta a la competencia territorial de las Salas Regionales, ésta se encuentra prevista en el artículo 23º del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como por el Acuerdo G/10/2001 del Pleno de la Sala Superior, en el que se establece que el territorio nacional se divide en las siguientes XX Regiones:

- I. Del Noroeste I, que comprende el estado de Baja California, con sede en la ciudad de Tijuana, B. C.*
- II. Del Noroeste II, que comprende el estado de Sonora, con sede en Ciudad Obregón, Sonora*
- III. Del Noroeste III, que comprende los estados de Baja California Sur y Sinaloa, con sede en la ciudad de Culiacán, Sinaloa.*
- IV. Del Norte Centro I, que comprende el estado de Chihuahua, con sede en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua.*
- V. Del Norte Centro II, que comprende los estados de Durango y Coahuila, 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*

¹⁷ Cfr. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Artículo 23

¹⁸ Idem. Artículo 31

Ordaz y Reynosa del estado de Tamaulipas, con sede en la ciudad de Monterrey, N. L.

- VII. De Occidente, que comprende los estados de Colima, Jalisco y Nayarit, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jal.*
- VIII. Del Centro I, que comprende los estados de Zacatecas y Aguascalientes, con sede en la ciudad de Aguascalientes, Ags.*
- IX. Del Centro II, que comprende los estados de San Luis Potosí y Querétaro, con sede en la ciudad de Querétaro, Querétaro.*
- X. Del Centro III, que comprende los estados de Guanajuato y Michoacán, con sede en la ciudad de Celaya, Guanajuato.*
- XI. Hidalgo México, que comprende los estados de Hidalgo y de México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México.*
- XII. De Oriente, que comprende los estados de Tlaxcala y Puebla, con sede en la ciudad de Puebla, Puebla.*
- XIII. Del Golfo, que comprende el estado de Veracruz, con sede en la ciudad de Jalapa, Veracruz*
- XIV. Del Pacífico, que comprende el estado de Guerrero, con sede en la ciudad de Acapulco, Guerrero.*
- XV. Del Sureste, que comprende el estado de Oaxaca, con sede en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca.*
- XVI. Peninsular, que comprende los estados de Yucatán y Campeche, con sede en la ciudad de Mérida, Yucatán.*
- XVII. Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el estado de Morelos, con sede en la Ciudad de México, D. F.*
- XVIII. Del Golfo Norte, que comprende el estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado, con sede en Ciudad Victoria, municipio del mismo nombre, estado de Tamaulipas.*

XIX. *De Chiapas-Tabasco, que comprende los estados de Chiapas y Tabasco, con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.*

XX. *Del Caribe, que comprende el estado de Quintana Roo, con sede en la ciudad de Cancún*¹⁹.

Tal distribución territorial de las Salas Regionales, permite que la justicia contenciosa administrativa sea accesible a toda la población mexicana, de manera expedita, cómoda y confiable.

B. Competencia material.

Materialmente, con excepción de los asuntos que le correspondan resolver al Pleno o las Secciones de la Sala Superior, las Salas Regionales son competentes para conocer de los asuntos que señala el artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que son los siguientes:

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

Dicha fracción, hace alusión a las liquidaciones emitidas por autoridades fiscales federales u organismos fiscales autónomos, y se refiere a las resoluciones en las que se establece un monto líquido a cargo del particular, que pueden ser por contribuciones fiscales omitidas, requerimientos de pago o los accesorios emanados del crédito principal determinado, asimismo, en la práctica dicha fracción se invoca para combatir las resoluciones por las que una autoridad daba contestación respecto a tarifas por aplicar cuando éstas debían integrarse por no constar expresamente en la legislación respectiva.

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.

Dicha fracción, se refiere a las resoluciones que nieguen una devolución exclusivamente de un ingreso fiscal que legalmente proceda, obteniendo como

¹⁹ Cfr. “Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Artículos 23 y 24.

resultado que en el caso de que el demandante obtenga resolución favorable, la autoridad demandada deberá devolver el pago de lo indebido. Para los efectos de la negativa de devolución en el caso concreto del pago de lo indebido se deberá tomar en cuenta el plazo de cincuenta días contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya presentado la solicitud de devolución que prevé el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación.

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

Dicha fracción, se refiere a que el Juicio Contencioso Administrativo Federal, procede contra las resoluciones definitivas en las que cualquier autoridad administrativa federal imponga multas por violaciones en que incurran los particulares al incumplir lo establecido en las leyes o reglamentos como es el caso de las resoluciones impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

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

Dicha fracción, se refiere a todos los casos no previstos expresamente en materia fiscal, pero que, por su naturaleza, puedan causar una lesión en los intereses tutelados de los particulares.

Es importante señalar que las primeras cuatro fracciones del artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son las que inicialmente se contemplaban en la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

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 efecto 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.

Dicha fracción, se refiere a los conflictos que se susciten con relación a la negativa o reducción de las pensiones y prestaciones de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional.

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.

Dicha fracción se refiere a los conflictos que se susciten con relación a las pensiones civiles de todos aquellos trabajadores al servicio del estado, que presten sus servicios a la Administración Pública 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

Dicha fracción, se refiere a los conflictos emanados de los procedimientos administrativos, mediante los cuales la Administración Pública Federal adquiere y contrata bienes, servicios y obra pública mediante el procedimiento denominado licitación pública.

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.

Dicha fracción, es producto de la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En cierto aspecto podría decirse que dicha fracción se encuentra más ligada a la materia laboral que a la fiscal-administrativa toda vez que tiene como marco jurídico la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo es materia del Juicio Contencioso Administrativo Federal en

virtud de que las responsabilidades en materia de servidores públicos tienen como consecuencia sanciones que se traducen en créditos fiscales a favor del Estado en términos del artículo 4º del Código Fiscal de la Federación.

Dicha fracción, emana del principio de la “responsabilidad resarcitoria, que es aquella que emana de la interpretación del artículo 27º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que establece que incurre en responsabilidad toda persona física o moral imputable que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Publica Federal, y el monto de los daños y perjuicios sufridos serán valorables pecuniariamente”²⁰.

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.

Dicha fracción, sufrió diferentes modificaciones en cuanto a su redacción, toda vez que en un principio se refería a las garantías que se otorgaban a cargo de terceros, es importante señalar que tal fracción no se refiere a la ejecución de las garantías sino a los actos de requerimiento de garantías en si mismos y en este rubro se incluyen a las fianzas cuya obligación garantizada sea de carácter fiscal o de contrato de obra pública.

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.

Dicha fracción, se refiere a que el Juicio Contencioso Administrativo Federal, procede contra las resoluciones definitivas que nieguen el derecho a la indemnización, cuando en un procedimiento administrativo disciplinario se determinó que el servidor público objeto de la misma es sujeto a responsabilidad patrimonial en contra de los particulares.

Es claro que la intención del legislador es la de reconocer el derecho que tienen los particulares a que se les repare el daño causado en cantidad líquida y en consecuencia a ordenar el pago correspondiente, tal fracción emana del mismo principio de responsabilidad resarcitoria, que contempla la fracción VIII, solo que en el sentido de que es a favor del particular.

²⁰ Sánchez Pichardo, Alberto C., op. cit. Página 298.

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

Dicha fracción es producto de la evolución y transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con el paso del tiempo, ya que dicha fracción establece que el Juicio Contencioso Administrativo Federal procede contra aquellas resoluciones en materia de comercio exterior susceptibles de impugnarse mediante el recurso de revocación, siendo ellas: en materia de mercado del país de origen, cuotas compensatorias (consultas, determinaciones, revisiones, etc.) y aquellas que impongan sanciones a las que se refiere la ley del 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.

Dicha fracción establece la hipótesis de procedencia del Juicio Contencioso Administrativo Federal en contra de las resoluciones que imponen sanciones administrativas en contra de los servidores públicos que pertenecen a la Administración Pública Federal, ya que cuando dichas sanciones sean de carácter económico constituyen créditos fiscales en favor de la federación, toda vez que las mismas constituyen cantidades que tiene derecho a percibir el Estado por responsabilidades o, más bien, irresponsabilidades administrativas que cometen dichos servidores públicos, sin embargo no obstante que algunas otras sanciones no son pecuniarias como es el caso de destituciones o apercibimientos, los artículos 70º y 73º de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos establece que dichas resoluciones administrativas podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

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.

Dicha fracción fue incorporada en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2001, con la finalidad de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la competencia necesaria para substanciar cualquier Juicio Contencioso Administrativo Federal en el que se

combatan resoluciones administrativas que se emitan sobre la base 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.

Dicha fracción establece la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo Federal en contra de la resolución de cualquier recurso administrativo establecido en las leyes como es el caso del de Inconformidad, revocación etc.

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

Una vez analizados los supuestos de procedencia que establece el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podemos concluir que todas y cada una de las fracciones establecen que el Juicio Contencioso Administrativo Federal procede contra resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas como aquellas que no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Así mismo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades administrativas para que sean anuladas las resoluciones favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia, mayormente conocido como Juicio de Lesividad.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución de negativa ficta configurada en las materias señaladas por el artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

Los últimos tres supuestos serán procedentes siempre y cuando no se afecte el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Adicionalmente a los supuestos establecidos por el artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla en su artículo 2º otros supuestos de procedencia del Juicio Contencioso Administrativo Federal, mismos que serán analizados en el capítulo IV de este estudio.

C. Organización de las salas regionales.

Las Salas Regionales se encuentran compuestas por tres Magistrados, de los cuales uno de ellos asume el cargo de la Presidencia de la Sala, designación que se realiza en la primera sesión del año, el Magistrado Presidente durará un año en su cargo y no podrá ser reelecto en forma inmediata, los presidentes de las Salas Regionales cuentan con dos tipos de atribuciones, las cuales se pueden clasificar en Administrativas y jurisdiccionales.

Son funciones administrativas:

- Atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma.
- Proponer a la Presidencia del Tribunal por conducto de la Oficialía Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del Magistrado correspondiente.
- Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias.
- Realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados de la Sala.
- Proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella.
- Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala.
- Vigilar que los Secretarios de Acuerdos formulen oportunamente los proyectos de acuerdos y resolución.

- Supervisar que se mantenga actualizado en el Sistema Integral de Control de Juicios, el registro de las actuaciones jurisdiccionales de cada uno de los juicios en que les corresponda intervenir y turnar a la Presidencia de la Sala las propuestas de modificación al sistema, para su óptima operación.

Son funciones jurisdiccionales:

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

Así mismo existe la figura del Magistrado Instructor, el cual como su nombre lo dice tiene a su cargo sustanciar la etapa de instrucción dentro del Juicio Contencioso Administrativo, en adición a las atribuciones anteriores, también se le confiere jurisdiccionalmente:

- Citar a alguna de las partes para que en presencia del Secretario de Acuerdos, estampen su firma cuando se promueva un incidente de falsedad de documento y en su caso, se desahogue una prueba pericial grafoscópica.
- Calificar el pliego interrogatorio, así como repreguntar, en el caso de que se ofrezca una prueba testimonial. Podrá solicitar el auxilio de algún Juez o Magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún Tribunal Contencioso Administrativo Estatal para la diligenciación de un exhorto.
- Requerir a los funcionarios o autoridades, la expedición de las copias certificadas de los documentos que se ofrezcan como pruebas.
- Pedir un informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de una sentencia.
- Rendir el informe previo justificado de sus sentencias que sean materia de un juicio de amparo.
- Denunciar ante el Presidente la contradicción de sentencias.
- Proponer la suspensión de una jurisprudencia del Tribunal.

- Rendir el informe que le solicite el Presidente cuando el Magistrado haya votado a favor de una sentencia que contravenga la jurisprudencia del Tribunal.
- Las demás que establezcan las leyes.

3.5. Figuras más relevantes dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.5.1. Presidencia del Tribunal.

Al frente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra la figura del Presidente, quien tiene a su cargo la representatividad de dicho Tribunal frente a toda clase de autoridades.

El Presidente del Tribunal, es designado por el Pleno de la Sala Superior en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, teniendo su cargo una duración de dos años, sin derecho a ser reelecto inmediatamente.

Dentro de las funciones del Presidente del Tribunal se encuentran:

- Representar al Tribunal.
- Encargarse de la correspondencia del Tribunal.
- Presidir las comisiones.
- Convocar, presidir, dirigir y mantener el orden en las sesiones del Pleno de la Sala Superior.
- Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquellos que a su juicio considere necesario.

- 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.
- Ejercer la facultad de atracción.
- Dictar los acuerdos o providencias del Pleno, necesarios para agilizar el proceso.
- Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, en los juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.
- Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
 - Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto del Tribunal.
 - Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal.
 - Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal.
 - 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.

- Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal²¹.

En adición a lo anterior, el artículo 19º del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que también le corresponden las siguientes funciones y atribuciones respecto del Pleno:

- Presidir las sesiones.
- Proponer al Pleno la integración de las comisiones que se requieran.
- Proponer al Pleno para su aprobación, los proyectos de manuales de operación relativos al funcionamiento del Tribunal, así como las reformas al Reglamento Interior.
- Presidir las sesiones del Comité de la Información y la Unidad de Enlace en cumplimiento al Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Tribunal.
- Designar los Magistrados que integren la comisión que evalúe el funcionamiento del Sistema Integral de Control de Juicios.
- Acordar con el Coordinador General de Apoyo Especializado, Secretario General de Acuerdos, Director General de Asuntos Jurídicos, Oficial Mayor, Contralor Interno y el Coordinador de Secretarios de Acuerdos Auxiliares, los asuntos de su competencia.
- Informar periódicamente al Pleno el desempeño de las áreas citadas en la fracción anterior.
- Proponer al Pleno la autorización del arancel para el pago de honorarios a los peritos.

²¹ Idem, Artículo 26.

El Presidente del Tribunal para el desempeño de las funciones que le corresponden, *“será auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior”*²².

3.5.2 Secretaría General de Acuerdos.

Al frente de dicho órgano se encuentra el Secretario General de Acuerdos. Como principal colaborador del Presidente del Tribunal desempeña las siguientes funciones:

- Acordar con el Presidente del Tribunal lo relativo a las sesiones del Pleno y con el Presidente de la Sección lo relativo a las sesiones de la misma.
- Dar cuenta en las sesiones del Pleno o de la Sección, de los asuntos que se sometan a su consideración, tomar la votación de sus integrantes, formular el acta relativa y comunicar las decisiones que se acuerden.
- Engrosar las resoluciones del Pleno o de la Sección del Tribunal, salvo que en la sesión se acuerde que lo haga algún Magistrado, autorizándolos en unión del Presidente.
- Tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Tribunal que no corresponda al Presidente o a las Secciones de la Sala Superior o a las Salas Regionales.
- Llevar el turno de los Magistrados que deban formular ponencias para resolución de las Secciones y del Pleno de la Sala Superior.
- Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala Superior, así como la oficialía de partes común de las Salas Regionales Metropolitanas.

²² Cfr. “Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” Artículo 25.

- Expedir los certificados de constancias que obran en los expedientes de la Sala Superior.
- Las demás que le encomiende el Pleno de la Sala Superior o el Presidente del Tribunal.

3.5.3. Oficialía Mayor.

La Oficialía Mayor es una unidad administrativa auxiliar del Presidente del Tribunal que tiene a su cargo la procuración de los servicios administrativos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal, así como el desempeño de las atribuciones que se le encomiendan en el artículo 38º de la Ley Orgánica del Tribunal, siendo las siguientes:

- Formular el anteproyecto de presupuesto del Tribunal.
- Ejecutar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal.
- Proponer a la Presidencia del Tribunal los nombramientos, remociones, incrementos o movimientos de personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos.
- Controlar los bienes del Tribunal, mantener actualizado su inventario y vigilar su conservación.
- Coordinar la prestación de los demás servicios administrativos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal.

3.5.4. Contraloría del Tribunal.

La Contraloría Interna es la unidad que se ocupa de las quejas y procedimientos en contra de los funcionarios públicos que laboran dentro del Tribunal y le corresponden las siguientes funciones:

- Fiscalizar la actuación de los servidores públicos del Tribunal.
- Proponer el nombramiento o remoción de los peritos del Tribunal y supervisar su desempeño.
- Fiscalizar el ejercicio presupuestal, así como de las adquisiciones y enajenaciones de los bienes del Tribunal.
- Revisar los sistemas de control de recursos humanos, materiales y financieros del Tribunal.
- Recibir las quejas en contra de los servidores públicos del Tribunal.
- Las demás que le confieran las Leyes y los reglamentos, así como los acuerdos del Pleno del Tribunal²³.

3.5.5. Secretaría de la Sala Superior.

La Secretaría de la Sala Superior tiene a su cargo el despacho de los siguientes asuntos:

- Auxiliar al Magistrado al que estén adscritos, en la formulación de los proyectos de las resoluciones que les encomienden.
- Autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado ponente.
- Efectuar las diligencias que les encomiende el Magistrado al que estén adscritos cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala.
- Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones legales les confieran²⁴.

²³ Idem, Artículo 39.

3.5.6. Los Magistrados.

Los Magistrados son la figura principal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y son nombrados directamente por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, la duración de su cargo es de seis años en el primer ejercicio de su encargo, y contarán a partir de la fecha de su designación al término del citado período.

Los Magistrados que integren la Sala Superior, podrán ser ratificados, por única vez, por un periodo de nueve años, mientras que los *“de las Salas Regionales podrán ser ratificados por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueren ratificados nuevamente, serán inamovibles”*²⁵.

Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere ser mexicano por nacimiento, sin haber adquirido otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles políticos, *“ser mayor de 35 años, de notoria buena conducta, Licenciado en Derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de práctica en materia fiscal”*²⁶.

3.5.7. Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales.

Una de las figuras de mayor importancia para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la constituyen los Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales, sobre quienes recae la gran responsabilidad de substanciar el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Dentro de sus funciones se distinguen las siguientes:

²⁴ Idem, Artículo 40.

²⁵ Idem, Artículo 3.

²⁶ idem, Artículo 4.

- Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el Magistrado Instructor.
- Autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado Instructor y de la Sala Regional.
- Efectuar las diligencias que les encomiende el Magistrado Instructor cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala y dentro de su jurisdicción.
- Proyectar las sentencias y engrosarlas, en su caso, conforme a los razonamientos jurídicos de los Magistrados.
- Expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a que estén adscritos.
- Las demás que señalen las disposiciones legales aplicables²⁷.

3.5.8. Actuarios de las Salas Regionales.

Los Actuarios constituyen una función de gran importancia para el Tribunal, en virtud de que los mismos representan la comunicación que existe entre las Salas Regionales y las partes, dentro de sus funciones se distinguen las siguientes como las más importantes:

- Notificar, en el tiempo y forma prescritos por la ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnados.
- Practicar las diligencias que se les encomienden.

3.5.9. Los peritos del Tribunal.

²⁷ Idem, Artículo 41.

Al ser expertos en determinada profesión u oficio, desempeñan una función importante dentro del periodo probatorio del Juicio Contencioso Administrativo Federal, en especial cuando actúan como tercero en discordia y muchas veces son ellos quienes a través de sus dictámenes definen el sentido de las sentencias de las Salas del Tribunal, dentro de sus funciones se distinguen las siguientes como las más importantes:

- Rendir dictamen en los casos en que fueren designados peritos terceros en discordia.
- Asesorar a los Magistrados del Tribunal cuando éstos lo soliciten, en las cuestiones técnicas que se susciten en los litigios.

Capítulo IV. El Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 2005, se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que sustancialmente derogó la parte procesal del Código Fiscal de la Federación contemplada en su título VI, misma ley que regirá todos los Juicios Contenciosos Administrativos Federales que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo consta de cinco títulos que contemplan 79 artículos y cuatro transitorios, entrando en vigor a partir del 1 de enero de 2006.

Cabe señalar que dicho ordenamiento jurídico contiene en esencia lo mismo que en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, incorporando novedosas figuras jurídicas a la materia contenciosa administrativa como lo son: la condena de costas, indemnización por daños y perjuicios, la introducción de medidas cautelares, la extensión de facultades de los Magistrados del Tribunal entre otras.

4.1. Disposiciones generales.

En la primera parte de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establecen las disposiciones generales que van a regir al Juicio Contencioso Administrativo. Dentro de esta sección del presente capítulo se encuentran algunas figuras jurídicas novedosas dentro de la materia contenciosa administrativa como es el caso de la condena en costas y la indemnización a favor del particular entre otros.

4.1.1. Supletoriedad de la ley.

El legislador incorpora la figura de la supletoriedad de la ley para subsanar las lagunas y deficiencias de las leyes mediante la aplicación de otro ordenamiento jurídico, al respecto la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en su artículo 1º que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

4.1.2. Optatividad del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

La optatividad de impugnar las resoluciones administrativas mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal o mediante los recursos ordinarios administrativos que prevén las distintas leyes administrativas es uno de los derechos que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo otorga en su artículo 1, al establecer que no es necesario agotar previamente el recurso administrativo antes de acudir al Juicio Contencioso Administrativo.

Gracias a la optatividad, se rompe el principio de definitividad que rige a otras materias, por tal motivo se considera a la materia contenciosa administrativa como una materia privilegiada, tan es así que se impugna una resolución administrativa mediante recurso administrativo y la resolución recaída a este, no satisface 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”*, en el mismo sentido el Juicio Contencioso Administrativo Federal es procedente cuando la resolución a un recurso administrativo lo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente,

¹ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Diario Oficial de la Federación, 1 de diciembre de 2006, Artículo 1.

siempre que la Sala regional competente determine la procedencia del mismo, entendiéndose que el juicio contencioso administrativo combate la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

La facultad de hacer valer nuevos conceptos de impugnación no planteados en el recurso atiende al principio de litis abierta que maneja el Juicio Contencioso Administrativo Federal mediante el cual se combate simultáneamente la resolución impugnada y la resolución del recurso administrativo.

Es necesario precisar que en la materia Administrativa se rompe con el principio de definitividad procesal que existe en otras materias como la civil, solo por dar un ejemplo, se cita el artículo 125º del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

“El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover, directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro; en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía”².

4.1.3. Competencia material.

En el sentido jurídico la competencia material del Juicio Contencioso Administrativo Federal es la idoneidad atribuida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de determinados asuntos por razón de su objeto, causa u órgano que lo emitió.

Además de los supuestos de procedencia contemplados en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, introduce en su artículo 2º dos nuevos supuestos jurídicos de competencia material del Tribunal Federal de

² Código Fiscal de la Federación. Artículo 125.

Justicia Fiscal y Administrativa en el Juicio Contencioso Administrativo Federal que son:

- “Actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean auto aplicativo o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación”³.
- Resoluciones administrativas favorables a un particular cuando estime que es contraria a la ley, lo que es conocido como Juicio de Lesividad.

En el primer supuesto es claro que la intención del legislador es la evitar la interposición de juicios de amparo y así aligerar la carga de asuntos de los Tribunales de la Federación.

La introducción de este supuesto de procedencia constituye un enorme adelanto en la materia Contenciosa Administrativa toda vez que se va a ver reflejado en un medio de impugnación idóneo para la defensa de los derechos de los particulares en contra de la ilegalidad de los actos administrativos. Sin embargo considero que dicho supuesto de procedencia es digno de análisis, toda vez que su equivocada apreciación puede generar confusiones que tendrán como producto el desechamiento de diversas demandas por encuadrarse dentro de una causal de improcedencia.

A simple vista pudiese parecer que al poder impugnar los “Actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación”⁴ se podrán impugnar los actos administrativos que aun no constituyen resoluciones definitivas, sin embargo es muy importante señalar que no es así, ni mucho menos constituye la intención del legislador, por lo tanto se analizara definiendo cada uno de sus elementos:

- **Acto administrativo.**

³ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Artículo 2.

⁴ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Artículo 2.

Es la “manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”⁵.

➤ **Decreto.**

“Es una resolución de carácter legislativo expedida ya sea por el titular del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien por el órgano legislativo realizando, propiamente, su actividad legislativa. Tiene como características la concreción, la particularidad e, incluso, la personificación”⁶.

Es importante destacar que la doctrina distingue entre la ley y el decreto, en cuanto a que la primera es una disposición de carácter general, y el decreto se conceptúa como un acto particular, sin embargo el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos: a las leyes, a los actos del Congreso que no son leyes, por ejemplo: los que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos, etcétera.

➤ **Acuerdo.**

“Es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia que se hace saber al inferior generalmente por escrito”⁷.

➤ **General.**

“Es la característica de la ley y de las demás normas jurídicas que representa su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado”⁸.

➤ **Autoaplicativo:**

⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo, “Derecho Administrativo Mexicano I”, Editorial Cárdenas Editores, Página 344.

⁶ Diccionario 2006, Ed. Informática multimedia.

⁷ Castrejón, op cit. Página 114.

⁸ De Pina, Rafael, “Diccionario Jurídico”, Editorial Porrúa, Página 274.

“Cuando las obligaciones de dar, hacer o no hacer “derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna”⁹, es decir las obligaciones surgen de forma automática con la entrada en vigencia de una norma, sin que de la existencia de una situación concreta”¹⁰, es decir los efectos de la norma no dependen de una condición alguna.

➤ **Heteroaplicativo:**

Cuando las obligaciones de dar, hacer o no hacer que impone una norma jurídica no surgen de forma automática con su sola entrada en vigencia, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, es decir la aplicación jurídica o material de la norma depende de la realización de un acto determinado. Así mismo, es importante mencionar que el Juicio Contencioso Administrativo Federal no procede contra los reglamentos expedidos por el presidente de la República, en uso de sus facultades que establece el artículo 89^o, fracción I de la Constitución, por lo que los mismos se deberán seguir impugnando mediante el juicio de amparo.

Debemos recordar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de legalidad y no de constitucionalidad, por lo tanto cuando se impugne un acto administrativo general como es el caso de una regla contenida en la miscelánea fiscal, los conceptos de impugnación del Juicio Contencioso Administrativo Federal solo podrá versar sobre la ilegalidad, por lo que si en dichos conceptos solo se expresan violaciones constitucionales, tales serán inoperantes.

Así mismo es necesario señalar que se puede presentar el supuesto en el que se impugna simultáneamente una resolución definitiva de carácter individual y al mismo tiempo la legalidad de una norma de carácter general cuyo primer acto de aplicación se materializó en la misma resolución impugnada.

Es muy importante recalcar que por lo que respecta a la impugnación de los actos administrativos heteroaplicativos esta podrá ser optativa ya sea mediante el

⁹ Tesis J.55/97, Tomo VI, Julio de 1997, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, IUS 2006, Departamento de Compilación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁰ Revista Práctico Fiscal, Laboral y Legal Empresarial, Editorial Taxx, 2^a Decena Enero 2006, pág D1.

Juicio Contencioso Administrativo Federal o mediante el Juicio de Amparo, el primero en términos del artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el segundo en términos del artículo 73, Fracción XII, segundo párrafo de la ley de amparo que dice lo siguiente:

“Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo”¹¹.

Recordando que en caso de optar por el Juicio Contencioso Administrativo Federal solo se podrán hacer valer las violaciones a la ley y únicamente se podrán argumentar vicios de constitucionalidad cuando estos conceptos se funden en jurisprudencias sustentadas por el Poder Judicial Federal.

4.1.4. Causales de improcedencia.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 8º de establece las siguientes causales de improcedencia del Juicio Contencioso Administrativo Federal, mediante las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se abstendrá de conocer sobre los casos:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

La 1ª fracción, se refiere a que el Juicio Contencioso Administrativo Federal es improcedente en contra de las resoluciones que no han causado ninguna lesión al interés jurídico del demandante, es decir que no le causa agravio o perjuicio alguno en materia fiscal y administrativa. Se habla que se causa agravio al demandado, cuando la Autoridad Administrativa al momento de particularizar una norma jurídica, no se apega estrictamente al contenido de la misma, en el contexto de la fracción el término “interés jurídico” se refiere a los derechos subjetivos de los gobernados que están protegidos por las leyes.

II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

¹¹ Cfr. Artículo 2 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

La 2ª fracción, se refiere a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solamente podrá conocer de los asuntos identificados como de su competencia material, los cuales están contemplados en el artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa así como en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

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

La 3ª fracción, se refiere a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no podrá conocer de aquellos asuntos que hayan sido juzgados previamente por el mismo Tribunal, sin importar que lo hayan sido por otras salas o secciones distintas.

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

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

La 4ª fracción, se refiere a que el Juicio Contencioso Administrativo Federal, es improcedente contra aquellos actos en los que el demandante no promovió medio de defensa alguno, no obstante haber tenido la posibilidad de haberlo hecho, por ejemplo cuando transcurre el término legal de 45 días para interponer el escrito de demanda y el actor no lo hace. También hay consentimiento “cuando el causante hace el pago de sus contribuciones en tiempo y no interpone medios de defensa contra la ley o norma que le impele a ello”¹², a menos que se trate de pago de lo indebido.

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

La 5ª fracción, hace referencia a la litis pendencia, es decir los “casos en que el acto o resolución administrativa federal haya sido impugnado mediante un

¹² Sánchez Pichardo, Alberto C., op. cit., Página 333.

recurso administrativo o juicio de nulidad anterior y no se ha resuelto, siempre y cuando exista identidad de las partes y del acto administrativo fiscal combatido a fin de impedir que la pretensión de nulidad proceda en contra de esos actos en un juicio de nulidad posterior”¹³.

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

Esta causal, se refiere estrictamente al principio de definitividad, que establece que el Juicio Contencioso Administrativo Federal, solamente procede cuando se han agotado previamente los recursos administrativos que las propias leyes contemplan, a menos que la interposición de dichos medios de defensa sean optativos. Al respecto es importante mencionar que todo aquel criterio que establezca que es necesario agotar previamente el recurso administrativo ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

La 7ª y 8ª fracciones se refieren a aquellas resoluciones definitivas que sean conexas o relativas a otra u otras resoluciones definitivas que hayan sido Combatidas mediante recurso administrativo alguno o mediante el Juicio de Amparo Indirecto, con la finalidad de evitar la emisión de resoluciones contradictorias.

En la voz de José Luis Calvo Moreno “la conexidad se presenta cuando dos actos administrativos federales, comparten elementos comunes y otros diferentes, y uno de ellos se encuentra impugnado mediante recurso administrativo o juicio de amparo indirecto y no se han resuelto, por lo tanto se deberá impugnar en la misma

¹³ Calvo Moreno, José Luis “Los presupuestos procesales en el juicio de nulidad”, Impresos Torres Página 54.

vía en la que se impugnó el acto conexo y así evitar que se pronuncien resoluciones contradictorias¹⁴.

El tema de la conexidad es uno de aquellos que causan demasiadas confusiones, identificándolo como sinónimo de la acumulación, sin embargo la conexidad difiere de la acumulación, en cuanto a que el primero pretende evitar que se impugnen en vías distintas resoluciones o actos administrativos que sean antecedentes o consecuentes los unos de los otros, obligando a que se resuelvan en la misma vía, por ejemplo no se puede impugnar mediante un recurso de revocación una resolución determinante de un crédito fiscal y por otra parte impugnar la ejecución de la misma mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

IX. Contra reglamentos.

La 9ª fracción se refiere a los ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente, es decir no es procedente contra ordenamientos de carácter general y abstracto.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

La 10ª fracción, se refiere al caso concreto en el que no se hagan valer conceptos de impugnación contra el acto combatido, es decir no se ataca “la lesión formal o de fondo que causa la autoridad administrativa en la esfera jurídica del promovente¹⁵”, lo anterior atiende a que toda resolución administrativa posee la presunción iuris tantum que las presume de legales y en el caso de no existir argumento alguno que demuestra la ilegalidad de las mismas o el daño causado, las mismas seguirán siendo legales.

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

La hipótesis que prevé dicha fracción, se refiere a que cuando por causa de un hecho superveniente o bien porque de la correcta apreciación del acto impugnado, se demuestre que no existe el acto que se impugna.

¹⁴ Calvo Moreno, op cit., Página 61.

¹⁵ Calvo Moreno, op cit., Página 64.

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.

La fracción 12^a, se refiere al caso concreto de las controversias en materia de prácticas desleales, en el que el lesionado, ha optado por defenderse mediante mecanismos alternativos de solución de dichas controversias, las cuales están previstas y contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte.

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.

La fracción 13^a, se refiere al caso concreto de la ejecución de las resoluciones emanadas de un mecanismo alternativo de solución de dichas controversias en materia de prácticas desleales.

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.

La 14^a fracción, declara que el Juicio Contencioso Administrativo Federal es improcedente contra las resoluciones dictadas por autoridades administrativas en el procedimiento de solución de controversias para evitar la doble tributación. Cabe señalar que esta causal de improcedencia se dará solamente si el procedimiento de resolución de controversias, previsto en un tratado internacional del que México sea parte se inicie con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revisión o una sentencia del Juicio Contencioso Administrativo Federal, lo cual implica que a “*contraio sensu*, la demanda de nulidad si será procedente cuando ésta se interponga contra actos dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias, previsto en algún tratado internacional”¹⁶, es decir si dicho procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación se inicio con posterioridad a la resolución dictada en un recurso de revocación o juicio de nulidad.

¹⁶ Sánchez Pichardo, Alberto C., op. cit. Página 347.

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.

La 15ª fracción, se refiere a la hipótesis de las resoluciones dictadas por autoridades de otros países en las cuales determinen los impuestos y accesorios que tienen a favor suyo, lo anterior atiende también al principio de competencia territorial, toda vez que el acto impugnado no fue emitido por una autoridad administrativa mexicana.

XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o de cualquier otra ley fiscal o administrativa.

En la última fracción, se puede ver la intención del legislador, de prever cualquier causal de improcedencia que surja de cualquier disposición legal.

Es importante distinguir entre la improcedencia y el sobreseimiento, el primero se da cuando la demanda no cumple con los requisitos necesarios para ser admitida, mientras que en el sobreseimiento el juicio si es procedente, sin embargo *“termina anticipadamente porque se dejaron de cumplir los requisitos esenciales”*¹⁷.

¹⁷ Silva Juárez Ernesto, “El Procedimiento Contencioso Federal”, Editorial Pac, México, Página 53.

4.1.5. Causales de sobreseimiento.

El Diccionario de Derecho define al sobreseimiento como el “acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso en cualquier etapa del juicio”¹⁸.

Por lo que respecta a la evolución de la figura del sobreseimiento contenida en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo respecto del Código Fiscal de la Federación cabe señalar que se trata de una copia casi idéntica, sin embargo se encuentra como única novedad la contenida en la fracción V, del Artículo 9º.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece las causales por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra impedido para entrar en el estudio del fondo del asunto y por lo tanto abstenerse de conocer del asunto, “*en cualquier momento del juicio*”¹⁹ sin que sea necesario que se hubiese cerrado la instrucción, siendo tales causales las siguientes:

- Por desistimiento del demandante.
- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- 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.
- Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- Si el juicio queda sin materia.

¹⁸ De Pina, Rafael, “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, Página 424.

¹⁹ Artículo 49

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

4.1.6. Impedimentos y excusas.

Rafael de Pina, define al impedimento como *“cualquier circunstancia susceptible de afectar la imparcialidad con la que los jueces y Magistrados conozcan de un asunto y por lo tanto deben renunciar a dicho asunto”*²⁰, mientras que por excusa se entiende como la *“razón, causa o motivo para que un Magistrado deje de conocer de determinado asunto”*²¹.

Ambos conceptos jurídicos son de gran importancia para poder garantizar la imparcialidad dentro del proceso. Cabe señalar que la única novedad que aporta la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es la de incluir a los cónyuges como causa de impedimento y obligación de excusarse.

Al respecto el artículo 10º del mismo ordenamiento establece que los Magistrados y peritos del Tribunal estarán impedidos para conocer y dictaminar, estando obligados a excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguno de los siguientes impedimentos:

- Tengan interés personal en el negocio.
- 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.
- Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

²⁰ Idem, Página 285

²¹ Idem, Página 253.

- Hayan dictado la resolución o acto impugnados o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.
- Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.
- Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

4.1.7. Las partes y su legitimación procesal.

José Luís Calvo Moreno, señala que la legitimación es la “cualidad extrínseca de las partes para actuar en el juicio de nulidad y puede ser activa (actora) o pasiva (demandada)”²².

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo podemos apreciar que la figura de las partes ha evolucionado respecto del derogado artículo 198º del Código Fiscal de la Federación, en lo siguiente:

Dejan de ser 4 partes para convertirse en 3.

- El demandante.
- Los demandados, que 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

²² Calvo Moreno, José Luis, “Los presupuestos procesales en el juicio de nulidad”, Editorial Impresos Torres, Págs. 82, 83.

acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

Cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también podrá apersonarse como parte en los juicios Contenciosos Administrativos.

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

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo incorpora la figura del Jefe del Servicio de Administración Tributaria con el carácter de parte demandada, lo cual constituye un importante avance para la materia contenciosa administrativa, en virtud de que el Sistema de Administración Tributario es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público, lo que dentro de nuestra materia se traduce como la autoridad ejecutora, así mismo, dejan de ser partes: El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que emitió el acto, teniendo por consecuencia la reducción de las partes en el juicio, el ahorro en copias de traslados.

Por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Código Fiscal de la Federación se le consideraba como parte solamente *“en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales”*²³, es decir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era parte en el Juicio Contencioso Administrativo Federal cuando se impugnaban actos de autoridades locales coordinadas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la base de convenios o acuerdos de coordinación fiscal, sin embargo en la

²³ Código Fiscal de la Federación., Artículo 198, Fracc. III (derogado).

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se sustituye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el Sistema de Administración Tributario.

Tratándose de juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal, será optativo que lo represente el Jefe del Sistema de Administración Tributario o el Titular de la Dependencia u organismo descentralizado que sea parte.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se le otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad “apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación”²⁴, es decir, a su criterio y juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá comparecer o no con el carácter de autoridad demandada.

Por otra parte se suprime al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal de la que dependa la autoridad que dictó el acto como parte en el juicio.

Se deja de contemplar la convexidad de los demandantes dentro de este apartado, para mandarlo al artículo 14^o de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el caso de que alguna autoridad administrativa “deba ser parte en el juicio y no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda”²⁵, para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de emplazamiento.

Por lo que respecta al tercero, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que solamente podrá apersonarse en el Juicio Contencioso Administrativo, 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 y el documento en que se acredite su

²⁴ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 3

²⁵ Idem. Artículo 19.

personalidad dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda.

El gestor judicial carece de legitimación para interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

4.1.8. La representación de las partes.

Rafael de Pina define a la representación procesal como la *“facultad conferida legalmente a una persona para representar a otra en juicio”*²⁶. Dentro de las novedades que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso destaca solamente la forma en la que se debe representar a los menores de edad, incapaces, sucesiones y a los ausentes, así mismo se establece la Ley Federal de Entidades Paraestatales como ordenamiento legal aplicable a las unidades administrativas encargadas de la defensa de las entidades paraestatales.

Uno de los temas que el mismo ordenamiento recalca es el relativo a la prohibición de la *“gestión de negocios”*²⁷, por lo que los particulares y las autoridades podrán ser representados en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, debiendo demostrar que *“les fue otorgada tal representación a más tardar en el momento de presentación de la demanda o en el de presentación de la contestación”*²⁸.

Por lo que respecta a la representación de los particulares, el mismo ordenamiento establece que la misma se otorgará mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

Por lo que respecta a la representación de los menores de edad, ésta será ejercida por quien tenga la patria potestad, mientras que la representación de otros

²⁶ De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Página 409.

²⁷ Idem. Artículo 4.

²⁸ Idem. Artículo 4.

incapaces, de sucesiones y de ausentes se acreditará con la resolución judicial respectiva.

Es interesante señalar que dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa existe un registro de poderes, donde los representantes que frecuentemente interponen demandas de nulidad evitan el gasto de presentar copias certificadas para impugnar cada juicio. El procedimiento para registrar el poder consiste en acudir a la oficialía de partes común de dicho Tribunal con el original y copia y después de veinte días se puede recoger la copia certificada con el debido sello del Tribunal y un número de identificación al que debe hacerse referencia en cada escrito de demanda.

Un punto muy importante y novedoso es el que establece que la representación de las autoridades estará a cargo de las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y, en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones, quien podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos mientras que las Autoridades demandadas podrán nombrar delegados para los mismos fines.

4.2. Instrucción.

Estando regulada en el título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, se constituye como la parte más importante de dicho ordenamiento, toda vez que establece los lineamientos y principios sobre los cuales se va a desarrollar el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

La instrucción es la etapa en la que las partes presentan sus argumentos, pruebas y alegatos y se abre con el acuerdo de admisión de demanda y se cierra

cuando no existe prueba o alegato alguno por desahogar mediante el acuerdo respectivo de cierre de instrucción.

4.2.1. Demanda.

Augusto Fernández Sagardi define a la demanda como *“el escrito del actor que contiene la pretensión y la causa jurídica en que la apoya, por medio del cual ejerce la acción, generalmente, denominada de nulidad, para poner en actividad al tribunal, a fin de que dicte sentencia en donde declare fundadas sus pretensiones”*²⁹.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, la demanda es el acto provocatorio de la función jurisdiccional del Tribunal Federal del Justicia Fiscal y Administrativa. En palabras de Cipriano Gómez Lara, la demanda se define *“como el primer acto de ejercicio de la acción mediante el cual, el pretensor acude a los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión”*³⁰.

4.2.1.1. Presupuestos procesales de la demanda.

Los presupuestos procesales lo constituyen todos los datos, documentos y términos, para interponer la demanda así como los requisitos que debe contener la demanda y lo integran los siguientes conceptos:

- Requisitos de tiempo, lugar y forma de interposición de la demanda.
- Requisitos formales y datos que deberá indicar la demanda.
- Documentos que se deberán adjuntar a la demanda.

²⁹ Fernández Sagardi, Augusto, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, Especialización en materia procesal fiscal, Página 131, 133, 134.

³⁰ Gómez Lara, Cipriano, “Teoría General del Proceso”, Editorial Harla, Página 39.

a) Requisitos de tiempo, lugar y forma de interposición de la demanda.

Por lo que respecta a los términos procesales para interponer la demanda del Juicio Contencioso Administrativo podemos observar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mantiene el plazo de 45 días hábiles para interponer la demanda pero con las siguientes modificaciones:

- Cuando se controvierta simultáneamente el primer acto de aplicación de una regla administrativa general (actos generales autoaplicativos que prevé el artículo 2 de la misma ley).
- Cuando la sala decida que la queja es improcedente y deba ser presentada como demanda.

Para quedar integrado de la siguiente manera:

La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa.

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efecto la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

Así mismo se conserva el plazo de 5 años que preveía el Código Fiscal de la Federación por lo que respecta al juicio de lesividad, con la particularidad de que ningún caso se retrotraerá por más de 5 años el afecto de la anulación, quedando en los siguientes términos:

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la

fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Autores como Ernesto Silva Juárez, consideran que el término de cinco años para que la autoridad administrativa demande la modificación o nulidad de una resolución favorable al particular, es de preocuparse y sobre todo para aquellos que obtuvieron un beneficio fiscal, toda vez que están expuestos a que en cualquier momento dentro del término de 5 años puedan obtener la nulidad de dicho beneficio y verse obligados a pagar dichos créditos con recargos.

Es comprensible el término de cinco años para que opere la caducidad de acuerdo al artículo 67^a del Código Fiscal de la Federación, sin embargo el término de 5 años para interponer el juicio de lesividad rompe con el principio de equidad procesal toda vez que el particular solo se ve limitado a un escaso plazo de 45 días.

b) Requisitos formales y datos que deberá indicar la demanda.

En primer término el artículo 4^o de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que “toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego”³¹.

Así mismo, el artículo 14^o del mismo ordenamiento establece los requisitos que debe indicar la demanda. En dicho artículo encontramos que contiene en esencia lo mismo que el derogado artículo 208^o del Código Fiscal de la Federación, con la excepción de que en la parte final de la fracción I, que se adecua con lo establecido en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 13^o del mismo ordenamiento y establece el derecho a señalar un domicilio fuera de la jurisdicción de la sala competente, mientras que en la fracción II se incluye que deberá indicar

³¹ Artículo 4 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

la fecha de publicación de ordenamientos generales, quedando de la siguiente manera:

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.

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.

c) Documentos que se deberán adjuntar a la demanda.

El artículo 15º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los documentos que el demandante deberá adjuntar a su demanda, coincidiendo casi completamente con lo establecido en el derogado artículo 209º del Código Fiscal de la Federación, la única novedad la constituye la fracción VI que establece la posibilidad de ampliar la demanda dentro del término de 20 días, en el caso de que la autoridad demandada alega extemporaneidad de la demanda, lo cual representa una extensión de dicho término, toda vez que el derogado artículo 209º, fracción IV del Código Fiscal de la Federación solamente establecía un plazo de cinco días para desvirtuar la extemporaneidad alegada por la autoridad demandada, por lo tanto el demandante deberá adjuntar a su demanda:

- 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.
- Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- El documento en que conste la resolución impugnada.
- 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.
- La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- 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 17º, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17º citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.
- El cuestionario que debe desahogar el perito. (firmado por el demandante).
- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

4.2.1.2. Clasificación de las pretensiones del demandante.

De acuerdo a Augusto Fernández Sagardi, las pretensiones del actor en el Juicio Contencioso Administrativo Federal pueden ser:

- La nulidad de un acto de autoridad, desfavorable a un particular.
- La nulidad de un acto de autoridad, favorable a un particular.
- El reconocimiento de la existencia de un derecho subjetivo.
- El derecho de un particular a que la autoridad realice una conducta o se abstenga de otra.
- Cuando se pida la condena a la autoridad, al cumplimiento de una obligación.

4.2.1.3. Conceptos de impugnación.

Dentro del escrito de demanda, los conceptos de impugnación constituyen además de los hechos, la parte más importante de la misma, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es el artículo 51º el que regula las causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas.

Autores como Ernesto Silva Juárez, señalan que el precepto antes mencionado, es el punto de partida de todo litigante en materia fiscal y administrativa, en virtud de que las causales de ilegalidad contempladas en el artículo 51º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo encuadran las hipótesis normativas sobre las cuales se redactarán los conceptos de impugnación, siendo las siguientes:

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

Por lo que respecta a la causal de ilegalidad consistente en la incompetencia de la Autoridad Demandada. Cabe señalar que dicha incompetencia se refiere a la carencia de facultades legales para emitir los actos administrativos, en virtud de que dentro del Derecho Administrativo se rompe con el principio de que está permitido todo aquello que no está prohibido, para regirse por el principio

de que ninguna Autoridad Administrativa puede realizar acto alguno que no esté expresamente facultado para ello.

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

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

La segunda y tercera fracción se refieren a la falta de cumplimiento de las formalidades en la emisión del acto o resolución impugnada como es el caso de la falta o indebida fundamentación y motivación, la falta de circunstancias, la identificación del notificador, etcétera.

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

La cuarta hipótesis de ilegalidad se refiere al caso concreto en el que los hechos sobre los que se emite la resolución o acto impugnado son falsos o equivocados, lo cual es muy común, en virtud de que las autoridades administrativas constantemente confunden a las personas físicas y morales con otras o basan las mismas en hechos inexistentes.

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

La jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito establece *“que se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé*

*una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad*³².

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

- a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
- c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
- d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitada.
- e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

³² Jurisprudencia, Séptima época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo III, Parte TCC, Página: 486, IUS 2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

Tales supuestos, son considerados por diversos autores como vicios intrascendentes, mismos que serán analizados y planteados en próximo capítulo.

4.2.1.4. Medidas que puede ordenar la Sala al momento de admitir la demanda.

Una vez interpuesta la demanda ante la sala regional competente, la misma emitirá un acuerdo admisorio en el que podrá dictar lo siguiente:

- Admitir la demanda.
- Requerir al actor de subsanar alguna omisión, ya sea escrita o documental.
- Declararse incompetente de plano.
- Desechándola de plano.
- Tener por no interpuesta la demanda.

a) Admitir la demanda.

El artículo 19º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que una vez 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.

b) Requerir al actor de subsanar alguna omisión, ya sea escrita o documental.

Dentro del acuerdo inicial, la Sala Regional competente podrá requerir al demandante cuando se encuentre en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. En el caso de que en el escrito de demanda promuevan dos o más personas, *“el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial”*³³.
- II. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, del artículo 14º del multicitado ordenamiento, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.
- III. Si no se adjuntan a la demanda los documentos a los que se refiere el artículo 15º del mismo ordenamiento, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de 5 días.
- IV. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, (copia de la demanda, documento con el que acredite su personalidad, resolución impugnada, constancia de notificación) se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

c) Declarándose incompetente de plano para conocer del asunto.

En el caso de la incompetencia, sea por razones territoriales, el artículo 30º del multicitado ordenamiento establece que: la Sala ante la que se promovió el Juicio Contencioso Administrativo comunicará su resolución a la que en su concepto considere competente, enviándole los autos.

Una vez recibido el expediente por la sala requerida, la misma decidirá de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

³³ Cfr. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 14

Si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal.

En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal el cual lo someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cual Sala Regional corresponde conocer el juicio.

d) Desechándola de plano.

Por lo que respecta al desechamiento de plano, procederá en los siguientes casos:

- El Magistrado Instructor podrá desechar por improcedente a la demanda que omita mencionar el nombre del demandante, la resolución impugnada, o los conceptos de impugnación.
- No haber desahogado el requerimiento efectuado en el acuerdo inicial, cuando la *“demanda haya sido promovida por dos o más personas”*³⁴ y no la presentaren cada uno por separado.

Al respecto, cabe señalar es una de las novedades que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que prohíbe el desechamiento *ipso facto* que contemplaba el Código Fiscal de la Federación, lo cual resulta positivo para el actor.

Así mismo, es importante señalar que en contra del auto que desecha la demanda, procede el recurso de reclamación que prevé el artículo 59º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

e) Tener por no interpuesta la demanda.

Al respecto, el mismo ordenamiento señala que solamente se tendrá por no interpuesta en cuatro casos:

- I. Si la demanda “no esté firmada por quien la formule”³⁵

³⁴ Idem. Artículo 14, Fracción VII, párrafo tercero.

³⁵ Idem. Artículo 4.

- II. Si una vez apercibido el demandante de subsanar los datos omitidos en su demanda, a los que hace referencia las fracciones III, IV, V, VII y VIII del artículo 14º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *“no lo hace en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda”*³⁶.
- III. Si una vez apercibido de adjuntar a la demanda los documentos a que se refiere en las fracciones I a VI del artículo 15º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dentro del plazo de 5 días no los presenta.
- IV. En el caso de la ampliación de la demanda, por no haber adjuntado las copias de traslado, no obstante haber sido requerido para presentarlas.

Es importante mencionar que contra el auto que tenga por no presentada la demanda, procede el recurso de reclamación.

4.2.1.5. Suspensión del plazo para interponer la demanda.

El artículo 13º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que se dará en los siguientes casos:

- Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, la cual será de hasta por un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.
- Si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias o si el particular solicita a las autoridades fiscales el procedimiento arbitral, las cuales cesarán cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho

³⁶ Idem. Artículo 14.

procedimiento, inclusive en el caso que se dé por terminado a petición del interesado.

- En los casos de incapacidad o declaración de ausencia decretada por autoridad fiscal, en cuyo caso se suspenderá hasta por un año, la cual cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se prevé sobre su representación.

4.2.1.6. Reglas procesales a observar en la demanda.

Por lo que respecta a dichas reglas procesales, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que tratándose de actos no notificados o ilegalmente notificados y si el demandante alega que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de actos impugnables en el Juicio Contencioso Administrativo Federal existen dos opciones dependiendo de la actitud del mismo, las cuales pueden ser:

- Que afirme conocer el acto administrativo.
- Que niegue conocer el acto administrativo.

En la primera opción, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que *“manifestará la fecha en que lo conoció”*³⁷; así mismo, si en la demanda se impugna tanto el acto administrativo como la notificación, en los conceptos de impugnación de la misma, se deberán formular conjuntamente los que combatan ambos actos.

En el caso de la segunda, el demandante así lo expresará en su demanda, señalando como demandada a la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, en este caso al contestar la demanda, la autoridad acompañará

³⁷ Idem. Artículo 16.

constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

En ambos casos la fracción III del artículo 16º del mismo ordenamiento.

El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa pudiendo resolver de la siguiente manera:

- Que no hubo notificación o que fue ilegal.
- Que la notificación fue legalmente practicada.

En el caso de la primera, el tribunal considerará que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate y por lo tanto quedará sin efecto todo lo actuado basándose en dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

En el caso de la segunda, se declarará que la demanda fue presentada extemporáneamente y se sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida.

4.2.2. Contestación de la demanda.

Rafael de Pina la define como *“el escrito en el que el demandado responde a la demanda, en los términos establecidos por las leyes”*³⁸.

- **4.2.2.1. Presupuestos procesales de la contestación demanda.**

³⁸ De Pina, Rafael, Diccionario de derecho, Editorial Porrúa, Página 171.

Al igual que los presupuestos procesales de la demanda, en la contestación de la misma son los datos que debe contener el escrito de contestación, los documentos que se deberán adjuntar a la misma y por último los requisitos de tiempo, lugar y forma de interposición de la demanda.

a) Requisitos de tiempo, lugar y forma de interposición de la demanda.

El artículo 19º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los siguientes cuarenta y cinco días a aquél en que surta efecto el emplazamiento.

Así mismo, dicho ordenamiento establece que en el caso de que existan varios demandados, el término para contestar la demanda les correrá individualmente y contra el auto que tenga por no presentada la contestación de la demanda procederá el recurso de reclamación.

b) Requisitos formales y datos que deberá indicar la contestación de la demanda.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 20º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el demandado tanto en su escrito de contestación como en el de contestación de la ampliación de la demanda, deberá expresar:

- 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.
- 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 parte actora.
- VI. Las pruebas que ofrezca.
- VII. En caso de que se ofrezcan las pruebas 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.

Es importante señalar que en la contestación de la demanda “*no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada*”³⁹ y cuando existan contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos.

c) Documentos que se deberán adjuntar a la misma.

De acuerdo al artículo 21º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se establece que 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.

³⁹ Idem, Artículo 22.

Cabe señalar que Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, introduce como novedad dentro del Juicio Contencioso Administrativo, la obligación de la demandada para que en el momento de dar contestación a la demanda o contestación a la ampliación, deberá expresar los argumentos en contra de la indemnización que reclama el actor, lo cual se adecua con el artículo 6º del mismo ordenamiento.

Por último es importante señalar que en contra del auto que tenga por no presentada la contestación de la demanda, procede el recurso de reclamación.

4.2.2.2. Actitudes que puede asumir el demandante.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, la parte demandada puede asumir las siguientes posiciones:

- Allanamiento.
- Defensa o ejercicio del derecho de contradicción.
- Revocar la resolución impugnada.
- Contumacia o rebeldía.

a) El allanamiento.

Se define como el acto unilateral, mediante el cual el demandado reconoce y acepta las pretensiones del demandante. En este caso, el primero renuncia a la posibilidad de oponerse a la pretensión del actor, y reconoce lo pedido por éste en su demanda.

El Diccionario Jurídico 2006, lo define como *“la actitud que puede asumir el demandado respecto de una demanda en la que se conforma expresa e incondicionalmente con el contenido de la pretensión que se le reclama”*⁴⁰.

⁴⁰ Diccionario Jurídico Multimedia, 2006.

Es importante señalar que el allanamiento se diferencia respecto de la confesión en virtud de que en el primero el demandado no reconoce los hechos argumentados por el actor sino solamente su petitorio.

La doctrina establece dos tipos de allanamiento: el expreso y el tácito. El primero se configura cuando la Autoridad Administrativa Demandada "*expresamente manifiesta que uno o varios de los conceptos de impugnación son procedentes y solicita se declare la nulidad de la resolución impugnada*"⁴¹; el segundo se configura cuando la Autoridad Demandada, no se pronuncia respecto de un hecho o un concepto de impugnación y el actor puede señalarlo en el escrito de ampliación de demanda o en sus alegatos.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, el allanamiento puede darse "*ya sea en el escrito de contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción*"⁴², lo que generalmente conduce a una nulidad lisa y llana.

b) Defensa o ejercicio del derecho de contradicción.

Así como el demandante posee el derecho de ejercer una acción, el demandado posee el derecho de contradicción, el cual se expresa a través de las excepciones y defensas, las cuales no deben confundirse, en virtud de que las primeras son las "*oposiciones que no desconocen o niegan la existencia de la razón, hechos, derechos y pretensiones del demandante, sino que simplemente contraponen nuevos hechos y/o derechos para excluir o desvirtuar los planteados por la demandante*"⁴³, mientras que la defensa es "*la simple negación de la razón, hechos, derechos y pretensiones del actor, por los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación hechos valer por el actor*"⁴⁴.

Por lo que respecta a las excepciones en materia contenciosa administrativa, el doctrinario Sergio de la Rosa Vélez distingue dos clases de excepciones: las perentorias y las dilatorias.

⁴¹ Ernesto Silva Juárez, Página 121

⁴² Cfr, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 22.

⁴³ Gómez Lara, op cit., Página 64.

⁴⁴ Ibidem, Página 66.

Las excepciones perentorias “son aquellas que pretenden destruir la acción planteada por el actor, hacen referencia a los conceptos de impugnación hechos valer por el actor para manifestar que resultan infundados o inoperantes o bien insuficientes para lograr la anulación de la resolución administrativa”⁴⁵.

Mientras que las dilatorias “son aquellas que pretenden dilatar la solución del conflicto y ganar cierto tiempo durante la formulación de la etapa procedimental correspondiente, es decir son aquellas de carácter procesal que van vinculadas con el planteamiento que ha hecho el actor.

Las excepciones dilatorias se han definido como “los incidentes de previo y especial pronunciamiento”⁴⁶.

c) Revocar la resolución impugnada.

La revocación es un recurso administrativo previsto en la sección 1^º, del primer capítulo del Código Fiscal de la Federación, que sirve como medio de defensa contra los actos y resoluciones definitivas emitidos por las Autoridades Administrativas.

Dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el artículo 22^º prevé que la Autoridad Administrativa al momento de contestar la demanda podrá revocar la resolución impugnada por el actor, lo que trae como consecuencia la falta de conflicto, por lo que se habrá de emitir la sentencia correspondiente, “esta revocación dará lugar a un sobreseimiento, por lo que se emitirá una sentencia interlocutoria por el Magistrado Instructor que dará por concluido el proceso contencioso administrativo”⁴⁷.

d) Contumacia o rebeldía.

Dentro de la materia contenciosa administrativa, se expresa a través de la falta de contestación de la demanda o de contestación a la ampliación de la demanda, es decir el demandado asume una actitud de indiferencia, que tiene por

⁴⁵ Esquivel Vázquez, Gustavo A, “La prueba en el juicio fiscal federal”, Editorial Porrúa, págs. 22, 23.

⁴⁶ Ibidem, Página 23.

⁴⁷ De la Rosa Vélez, R. Sergio. Manual del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Instituto de Estudios de Justicia Administrativa, México 2003. Páginas 188 y 189.

consecuencia la preclusión de su derecho para constar la demanda o la contestación de la ampliación de la misma respectivamente.

4.2.3. Ampliación de la demanda y su contestación.

La ampliación de la demanda es un derecho y momento procesal que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla, y establece a favor del demandante, cuando se encuentre en los siguientes supuestos:

- 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 16º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se refiere al caso de que se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o fue practicada ilegalmente.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22º, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.
- VI. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

La única novedad que aporta la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, respecto del derogado artículo 210º del Código Fiscal de la Federación, la constituye la fracción V que antecede. Así mismo se establece que en el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el

juicio en que se actúa y se deberán adjuntar: las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

En cuanto al término, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efecto la notificación del acuerdo que admita su contestación y contra el auto que tenga por no presentada la ampliación de la demanda, procede el recurso de reclamación que prevé el artículo 59º de este mismo ordenamiento.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán presentar dentro de los 20 días siguientes a la fecha de notificación de la ampliación, adjuntando los documentos previstos en la contestación de la demanda, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado en dicho escrito.

4.2.4. Los incidentes.

El Diccionario Jurídico Mexicano los define como *“los procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionados inmediata y directamente con el asunto principal”*⁴⁸.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, encontramos que existen tres clases distintas de incidentes:

- De previo y especial pronunciamiento.
- Suspensivos.
- Especiales.

4.2.4.1. Incidentes de previo y especial pronunciamiento.

La doctrina como la legislación define a este incidente como aquel “que una vez planteado dentro del proceso, suspende la continuidad del Juicio Contencioso Administrativo hasta que sea resuelto”⁴⁹.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que serán de *“previo y especial pronunciamiento”*⁵⁰, los siguientes:

- La incompetencia en razón del territorio.
- El de acumulación de juicios.
- El de nulidad de notificaciones.
- La recusación por causa de impedimento.
- La reposición de autos.

⁴⁸ Becerra Bautista, José, *“Diccionario jurídico mexicano”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, Página 1665.

⁴⁹ op cit, Silva Juarez, Página 141.

⁵⁰ Idem. Artículo 29.

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

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 39º de dicho ordenamiento, se establece que tratándose los incidentes de previo y especial pronunciamiento contemplado en las seis primeras fracciones del artículo 29º, se suspenderá el juicio principal hasta que se dicte la resolución correspondiente al incidente, por lo tanto todo incidente que no sea de previo y especial pronunciamiento no suspenderá el proceso y continuará el trámite del mismo.

4.2.4.1.1. Incompetencia en razón del territorio.

El artículo 30º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno que la misma comunicará su resolución a la que en su concepto considere competente, enviándole los autos.

Es importante mencionar que el incidente por incompetencia en razón del territorio solamente se *“podrá promover hasta antes de que quede cerrada la instrucción”*⁵¹.

4.2.4.1.2. Acumulación de juicios.

⁵¹ Cfr. Artículo 29 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El incidente de acumulación de juicios tiene su origen en la conexidad, y persigue el “*objetivo de evitar la emisión de sentencias contradictorias*”⁵².

Es importante mencionar que procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución cuando se encuentren en uno de los siguientes supuestos:

- 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.

La acumulación se solicitará ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, para lo cual en un término que no exceda de seis días solicitará el envío de los autos del juicio. El Magistrado que conozca de la acumulación, en el plazo de cinco días, deberá formular proyecto de resolución que someterá a la Sala, la que dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio, recordando en todo momento que el incidente de acumulación se podrá promover “*hasta antes de que quede cerrada la instrucción*”⁵³.

4.2.4.1.3. Nulidad de Notificaciones.

Se encuentra previsto en el artículo 33º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y es procedente cuando en perjuicio de alguna de las partes no se respeta el procedimiento de notificación de los acuerdos y resoluciones dictadas por las Salas o Magistrados Instructores durante el

⁵² Bravo Pérez, Roberto, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Instituto de estudios sobre Justicia Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal, Página 234.

⁵³ Cfr. Artículo 29 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINSTRATIVO.

procedimiento del juicio, por lo que, en el caso de ser demostradas; tendrá como consecuencia la nulidad de las mismas y se sustanciará de la siguiente manera:

- a) Se planteará el incidente, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.
- b) Una vez admitido el incidente, se le *“dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga”*⁵⁴.
- c) Una vez transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.
- d) En el caso de que se declare la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores.

Cabe señalar que las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano y en el caso de que se admita la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

Así mismo, el artículo 71º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que tratándose de las notificaciones personales o por correo certificado con acuse de recibo, realizadas por el Tribunal se entenderán de legales cuando se lleve a cabo por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los actos que se notifiquen.

En el mismo sentido el artículo 72º señala que una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

⁵⁴ Idem. Artículo 33.

4.2.4.1.4. Recusación de los Magistrados o los Peritos.

El Diccionario de Derecho, define a la recusación como la *“facultad de las partes para obtener la separación del conocimiento de un proceso del Juez o Magistrado que se encuentre en uno de los supuestos contemplados como impedimentos legales que se consideren susceptibles de afectar la imparcialidad con que la justicia debe ser siempre administrada”*⁵⁵.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que el incidente de recusación de Magistrado o de perito será procedente cuando se encuentre en los siguientes supuestos:

- Se encuentra en alguno de los casos de impedimento.
- Tengan interés personal en el negocio.
- 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.
- Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.
- Hayan dictado la resolución o acto impugnados o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.
- Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.
- Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Una vez declarada la sentencia interlocutoria, los Magistrados dejarán conocer el asunto y los peritos del Tribunal estarán impedidos para emitir sus dictámenes.

⁵⁵ de Pina, Op cit, Página 394.

De acuerdo al artículo 35^a de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el incidente promoverá *“hasta antes de que quede cerrada la instrucción”*⁵⁶, mediante escrito ante la Sala o Sección en la que se halle adscrito el Magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan.

En el caso de la recusación de Magistrados, una vez presentado el incidente, el Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el Magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno, apercibido por ley que en el supuesto de que omita rendir el informe respectivo se presumirá cierto el impedimento.

En el caso que el Pleno del Tribunal considerara fundada la recusación, el Magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

“Es competencia del Pleno...

*VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un Magistrado de Sala Regional”*⁵⁷.

Si se trata de Magistrado de Sala Superior, este deberá abstenerse de conocer del asunto y en caso de ser el ponente será sustituido.

En el caso la de recusación de peritos del Tribunal, se promoverá, ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe, posteriormente el Magistrado Instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes. A falta de informe, se presumirá cierto el impedimento y si la Sala encuentra fundada la recusación, substituirá al perito.

4.2.4.1.5. Incidente de reposición de autos.

⁵⁶ Cfr. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Artículo 29.

⁵⁷ Idem. Artículo 16, Fracción VII.

De acuerdo al artículo 70º del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el incidente de reposición de autos se define como el procedimiento a seguir cuando un expediente ha desaparecido, ha sido destruido o robado. Cabe señalar que dicho incidente se constituye como una de las novedades que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que se sustanciará de la siguiente manera:

- a) Una vez promovida o realizada de oficio por conducto del Magistrado Instructor, se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.
- b) Una vez integrada el acta se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban ante el Instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder, a fin de reponerlo. Una vez integrado, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento.

Cabe señalar que cuando la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Regional correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.

4.2.4.1.6. Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Con la finalidad de satisfacer algunas de las lagunas del título VI del Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 38º establece que la interrupción del juicio por causa

de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

- a) En primer término, se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.
- b) Si una vez transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente o del incapaz, según sea el caso.

4.2.4.2. Incidentes suspensivos.

Tales incidentes, son aquellos que interrumpen la ejecución de la resolución impugnada con la finalidad de evitar que el juicio se quede sin materia, no deben confundirse con los de previo y especial pronunciamiento, toda vez que los primeros interrumpen la ejecución de la resolución combatida mientras los segundos interrumpen el juicio Contencioso Administrativo Federal.

La doctrina establece que dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal serán de carácter suspensivo:

- Las Medidas Cautelares.
- La suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

4.2.4.2.1. Medidas cautelares.

La medida cautelar es la decisión que un Tribunal dicta en ejercicio de sus facultades discrecionales o con motivo del ejercicio de una acción o petición

cautelar de alguna de las partes, con la finalidad de resguardar situaciones de hecho existentes.

El capítulo III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, introduce como novedad las medidas cautelares, también conocidas providencias o medidas precautorias, las cuales se definen como los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso, es decir son aquellas providencias, mediante las cuales se trata de impedir la modificación de la situación de un hecho existente.

La incorporación de las medidas cautelares dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, persigue dos finalidades, la primera es la de evitar que dicho juicio quede sin materia y la segunda es la de evitar que se produzca un daño irreparable al actor.

4.2.4.2.1.1. Clasificación de las Medidas Cautelares.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que existen dos tipos de medidas cautelares, las negativas y las positivas.

Las negativas o inhibitorias son aquellas que dicta el tribunal con la finalidad de impedir que la autoridad continúe o realice determinados actos que puedan dejar al litigio sin materia, es decir, impiden la modificación del estado actual de cosas existentes, como es el caso de la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

Las positivas son aquellas dictadas por el Tribunal, cuando entre otros casos, se trata de *“situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños sustanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo”*⁵⁸, se obliga a la autoridad a realizar un acto a favor de

⁵⁸ Idem. Artículo 26.

la parte beneficiada por la medida cautelar, ejemplos de ésta es la restitución de bienes embargados, el quitar la orden que inmoviliza cuentas bancarias, la restitución de un funcionario público que fue suspendido o el cese de una clausura de una negociación mercantil.

4.2.4.2.1.2. Procedencia y ámbito material de aplicación de las medidas cautelares.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, las Salas del Tribunal podrán decretar las medidas cautelares, cuando se cumplan los siguientes supuestos:

- “Cuando se pueda causarse un daño irreparable”⁵⁹.
- Cuando “el Magistrado Instructor considere que los daños que puedan causarse sean inminentes o se pueda ocasionar una afectación patrimonial, situación en la que el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la aplicación de la medida cautelar”⁶⁰.

Así mismo, existe la prohibición de decretar medidas cautelares cuando se cause perjuicio al interés social o se contravengán disposiciones de orden público.

En cuanto al ámbito material de aplicación de las medidas cautelares, dicho ordenamiento establece que resultan aplicables en lo siguientes rubros:

- Contra las resoluciones administrativas contempladas en el artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Los juicios que se deriven con motivo de la aplicación de diversas leyes administrativas (actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general auto y heteroaplicativos).

⁵⁹ Idem, Artículo 24.

⁶⁰ Ibidem.

4.2.4.2.1.3. Requisitos de las Medidas Cautelares.

La petición de medidas cautelares se realizará en la vía incidental y podrá ser a petición de parte y en algunas ocasiones se decretará de oficio, cuando *“el Magistrado Instructor... considere que los daños que puedan causarse sean inminentes”*⁶¹.

Por lo que respecta a los requisitos, el artículo 24º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que el incidente de solicitud de medidas cautelares, deberá cumplir con los tales requisitos y el siguiente contenido:

- I. Presentarlo por escrito firmado por el promovente.
- II. Nombre y domicilio para oír notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante 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.
- III. Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.
- IV. Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar.
- V. Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita y señalar el porqué considera indispensables las mismas.

Además del contenido antes mencionado en el incidente, se deberán anexar los documentos siguientes:

- I. El documento con el que promoverte acredite el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita.

⁶¹ Ibidem.

- II. Las copias de traslado para cada una de las partes.
- III. Tratándose de la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada se deberá 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 si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

Con la advertencia de que en el caso de no cumplir con los dos primeros requisitos, el incidente se tendrá por no interpuesto.

4.2.4.2.1.4. Sustanciación de las Medidas Cautelares.

Una vez presentado el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor emitirá acuerdo en que admita dicho incidente y procederá a correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. En el caso de que el informe no se rinda o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, los hechos manifestados en el incidente se tomaran por ciertos.

Una vez recibido el informe o que haya transcurrido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido o se haya vencido el término, resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días.

Es importante señalar que mientras no se dicte sentencia definitiva, la Sala Regional que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Así mismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede, considerando cuidadosamente las circunstancias del caso, abstenerse de dictar las medidas cautelares, cuando se encuentre en los siguientes supuestos:

- No se reúnan los requisitos para promoverlas.
- No se ofrezca garantía.
- No se acredite el derecho para garantizar la medida.

Así mismo, podrá dejar sin efectos a las medidas cautelares dictadas, cuando:

- *“No se otorgare la garantía dentro del plazo señalado”⁶².*
- *En caso de que el tercero a su vez, otorgue “caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas”⁶³.*
- La Autoridad Administrativa se comprometa a pagar la indemnización correspondiente por escrito, en caso de que la medida cautelar sea procedente.

En el caso que se le pudiesen causar daños y perjuicios a los terceros, si se podrá otorgar la medida cautelar solicitada, siempre y cuando el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización, el daño y los perjuicios que con aquéllas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio, con la salvedad que en el caso de que no sea cuantificable la indemnización respectiva, la Sala Regional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

4.2.4.2.1.5. Efectos del incumplimiento de las Medidas Cautelares.

⁶² Idem. Artículo 25, segundo párrafo, última parte.

⁶³ Idem. Artículo 27.

Los efectos de incumplimiento de las medidas cautelares, se traducen en la facultad de la que gozan los Magistrados del propio Tribunal para sancionar el incumplimiento de las medidas cautelares decretadas o cuando las autoridades demandadas no admiten la garantía ofrecida, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que se producirán los siguientes efectos:

- La Sala del Tribunal “declarará la nulidad de las actuaciones realizadas por violación a dichas medidas”⁶⁴.
- “Se le Impondrá al renuente una multa por el monto equivalente de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes”⁶⁵.
- Nacerá el derecho del solicitante de la medida cautelar a una indemnización por daños y perjuicios.

Tratándose de la imposición de la multa se tomara en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale.

Tratándose de la indemnización a la que hace referencia el apartado anterior, de acuerdo al artículo 25º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la misma correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios el servidor público.

⁶⁴ Idem. Artículo 25.

⁶⁵ Ibidem.

4.2.4.2.2. Suspensión de la ejecución del acto o resolución impugnada.

El Diccionario Jurídico Fiscal define a la suspensión como “*la medida adoptada por un órgano jurisdiccional que tiene el objeto de privar temporalmente los efectos de la resolución impugnada*”⁶⁶.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 28º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que se otorgue la suspensión, el demandante deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Sea solicitada ya sea en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.
- Que la solicitud del demandante sea con motivo de que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.
- 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.

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.

Además de manifestar lo anterior, se deberán anexar los siguientes documentos:

- I. 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.

⁶⁶ “Diccionario Jurídico Fiscal Multimedia”, Informática Mexicana.

- II. 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, las cuales son las únicas admisibles en la suspensión.
- III. Ofrecer el billete de depósito o póliza de fianza donde conste la garantía suficiente, 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, los cuales 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.

Al respecto de la tercer fracción, debería suprimirse, en virtud de que al obligarte a ofrecer billete de depósito o póliza de fianza para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudiesen ocasionarse a terceros se priva a los ciudadanos que no cuenten con los recursos económicos suficientes de obtener la suspensión de la resolución impugnada, dejando tal derecho solamente a quien sea solvente.

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 efecto 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.

4.2.4.2.2.1. Sustanciación del incidente de suspensión.

Una vez presentado el incidente de suspensión respectivo, el Magistrado la acordará tramitándola por cuerda separada, emitirá el acuerdo en el que podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando al otorgar la suspensión no se

afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y el acto o resolución impugnada se encuentren en los siguientes supuestos:

- I. Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
- II. Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión.
- III. Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Una vez cumplido con tales requisitos se otorgará la suspensión provisional y el Magistrado Instructor dará cuenta a la sala para que en el término de cinco días dicte la sentencia interlocutoria en la que otorgue o niegue la suspensión definitiva.

La duración de la suspensión es temporal, porque durará solo el tiempo que dure la tramitación de Juicio Contencioso Administrativo Federal, desde que está concedida hasta que se dicta la sentencia definitiva, con la particularidad de que mientras no se dicte la misma, 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.

Una vez dictada la sentencia definitiva y en el caso de ser favorable la misma para el solicitante de la suspensión, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada, asimismo en el caso de que sea 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.

Cabe señalar que en caso de que no se cumplimente la suspensión, el artículo 58º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que 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.

Dentro de la práctica forense, diversos litigantes consideran que en caso de que la Autoridad Administrativa niegue la suspensión de la resolución impugnada, recurren directamente al amparo, sin embargo el litigio nos enseña que antes de invocar el juicio de garantías es necesario promover el incidente de suspensión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en caso de que la Sala Regional que conozca del asunto niegue la misma, será procedente el Juicio de Amparo.

4.2.4.2.2.2. La garantía.

Por lo que respecta a la garantía, encontramos que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 28º contempla dos tipos de garantías.

La primera se otorga para obtener la suspensión del acto o resolución impugnada en el caso de que la misma no haya sido aceptada por la autoridad demandada.

La segunda, que se otorga con la finalidad de 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, la cual deberá ser suficiente y deberá constar en billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada.

Cabe señalar que por lo que respecta a la determinación del monto de la garantía, para determinar el posible daño, es preciso señalar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es omisa en el cómo determinar dicho monto por lo que deben aplicarse las normas de derecho común.

Por lo que respecta a la cuantificación de la indemnización respectiva, la Sala Regional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Con la clara intención de transformar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un Tribunal de Plena Jurisdicción, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ha dotado a los Magistrados de tal

Tribunal de novedosas facultades como lo es la que le otorga facultades para reducir del monto de la garantía, 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, sin embargo dicho artículo no especifica a que garantía se refiere, si a la que se necesita tramitar en la suspensión que se solicita en primer término ante la Autoridad Administrativa Demandada o la que exige el propio Tribunal con la finalidad de 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 Federal.

Cabe señalar que la facultad de reducir el monto de la garantía se encuentra contenida en la fracción VI del artículo 28º del multicitado ordenamiento y solamente procederá en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, 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 y procederá en los siguientes casos:

- Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso.
- Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

Es de suma importancia señalar que lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en cuanto a las facultades de reducir el monto de la garantía, se trata de una incongruencia alejada de la realidad social, toda vez que si uno como demandante solicita la reducción del monto de la garantía, es porque existe la presunción legal y humana de que no cuenta con los medios económicos suficientes para garantizarlo, y la ley al decir solo concedo el beneficio de reducir el monto de la garantía a aquellos que han garantizado previamente se encuentra lejano de la realidad social nacional.

Es importante señalar que como único caso de excepción en cuanto al término para interponer el recurso de reclamación, las sentencias interlocutorias

que concedan o nieguen la suspensión definitiva podrán ser impugnadas mediante dicho recurso, el cual se interpondrá ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Así mismo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que el actor debe otorgar garantía suficiente para reparar los daños y perjuicios en caso de que la autoridad demandada no ejecute la resolución impugnada, sin embargo el artículo 27º de dicho ordenamiento establece que “En los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, la Sala Regional las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios...”⁶⁷. Al respecto es importante señalar que la palabra “bastante” a la que hace referencia dicho precepto, es preocupante toda vez que dicho concepto es totalmente subjetivo y no es lo mismo que suficiente, en virtud de que al ser bastante se deja en un estado de incertidumbre jurídica al incidentista, toda vez que no se establece para quien deberá ser suficiente, si para los Magistrados o la autoridad demandada y posteriormente se establece que en el caso de que no se pueda cuantificar la Sala podrá determinar la cantidad discrecionalmente. Lo peligroso de tal precepto es que dicha facultad discrecional no puede dejarse a la libre apreciación de los Magistrados, sino que debe sustentarse en bases objetivas emanadas de la propia litis.

4.2.4.3. Incidentes especiales.

La doctrina los identifica como aquellos que afectan una parte sustancial del Juicio Contencioso Administrativo Federal (con la excepción de los que establece el derecho a indemnización y condena en costas que podrían clasificarse como

⁶⁷ *Cfr. Artículo 27, Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo.*

consecuentes del propio juicio), que una vez planteados pueden corregir una situación legal que afecta el fondo del juicio.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal serán de carácter especial, los siguientes:

- Indemnización.
- Condenación en costas.
- Falsedad de Documentos.
- Aclaración de sentencia.
- Excitativa de justicia.
- Contradicción de sentencias.

4.2.4.3.1. Indemnización a favor del particular.

Rafael de Pina define a la indemnización como la “*cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños y perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes*”⁶⁸. Es importante mencionar que la figura de la indemnización es de naturaleza civil-mercantil, sin embargo las últimas reformas la han convertido en una figura administrativa.

La incorporación de la indemnización a favor del particular dentro del Juicio Contencioso Administrativo, constituye una de las novedades que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo incorpora, toda vez que a partir de enero del 2006 se podrá condenar a las Autoridades Administrativas Demandadas con la obligación de indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados.

La introducción de tal medida atiende a la evolución y transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un Tribunal Contencioso de

⁶⁸ De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Página 288.

Anulación a un Tribunal de Plena Jurisdicción. La doctrina establece que la característica principal del Contencioso de Plena Jurisdicción es la de “permitir al Juez ir más allá de la simple anulación del acto impugnado, con la finalidad de proteger un derecho subjetivo del particular, yendo más allá de solo determinar la nulidad o validez de la resolución impugnada, sino también condenando a las autoridades demandadas a respetar en el sentido más amplio el derecho subjetivo reclamado, “obligándolo a cubrir indemnización por daños y perjuicios”⁶⁹. Es importante señalar que esta nueva disposición tiene como antecedente en primer término la adición realizada al artículo 113 Constitucional en el año del 2002, en la que se estableció que el Estado será responsable objetiva y directamente por los daños que cause a los particulares en sus bienes o derechos por motivo de su actividad irregular.

Al respecto la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en su artículo 5º que la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata.

El mismo precepto establece los supuestos en los que considera que existe falta grave, siendo los siguientes:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51º, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades

⁶⁹ Moderne Franck. op cit. Página 4.

discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Así mismo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla otros dos tipos de indemnizaciones que son:

- La que se otorgará a favor del particular cuando “la autoridad demandada no da cumplimiento a la sentencia dentro de los cuatro meses siguientes a que haya quedado firme”⁷⁰, cuando la sentencia entrañe el ejercicio o goce de un derecho.
- La que se otorgará a favor del particular cuando “la autoridad demandada no acate la suspensión ordenada en una medida cautelar”⁷¹.

Es importante señalar que las reclamaciones por daños y perjuicios se harán en la vía incidental.

4.2.4.3.2. Condena en costas.

Dentro de las novedades que introduce la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el capítulo de disposiciones generales, salta a la vista el artículo 6º que introduce dentro del Juicio Contencioso Administrativo la figura de la condena en costas.

Herrero Perezagua define a la condena de costas como *“los desembolsos de dinero incluíbles entre los gastos procesales causados directamente por el proceso y vinculados a éste, como vía de satisfacción de la tutela jurídica, por una relación de necesidad y de utilidad”*⁷².

Procesalmente hablando la figura de la “condena en costas” se constituye como un incidente especial, toda vez que no afecta al juicio principal.

⁷⁰ Artículo 53.

⁷¹ Artículo 26.

⁷² Herrero Perezagua, “La representación y defensa de las partes y las **costas** en el proceso civil”, Madrid, La Ley, 2000, Página 132.

Encontrándose contenido en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y en comparación con su homólogo derogado, el artículo 201º del Código Fiscal de la Federación, se cambia el sentido de la prohibición del pago de costas, en virtud de que el actual ordenamiento establece que *“únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósito notoriamente dilatorio”*⁷³.

Entendiéndose a dichos propósitos notoriamente dilatorios como aquellos en los que el demandante se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre y cuando los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados.

Por lo que respecta al “beneficio económico” a favor del demandante, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que no existirán cuando las cantidades adeudadas, producto de la resolución impugnada, aumentan con actualización en razón de la inflación o de alguna tasa de interés o de recargos, es decir si la existencia de los créditos fiscales o administrativos generan recargos, la misma Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo otorga en beneficio del demandante la presunción legal de que no existe beneficio económico alguno.

Así mismo, dicho ordenamiento establece en su artículo 6º que la condenación en costas se reclamará en la vía incidental y no cabe duda que la introducción de la condena de costas a favor de la autoridad es una novedad dentro del Juicio Contencioso Administrativo y la finalidad del legislador al introducir tal regulación es la de desmotivar a los particulares que promueven demandas con fines dilatorios, sin embargo al analizar el contenido del artículo 6º de dicho ordenamiento, surgen demasiados cuestionamientos en cuanto a la aplicación y procedencia de dicha figura, mismas que serán planteadas y analizadas en el próximo capítulo.

⁷³ Idem, Artículo 6

4.2.4.3.3. Falsedad de documentos.

De acuerdo al artículo 36º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal incidente es procedente cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el cual se podrá hacer valer ante el Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario, misma que se tendrá como indubitable para el cotejo.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

Una vez interpuesto el incidente, se correrá traslado de la promoción a las partes por el término de tres días para que la desahogue, ofreciendo ambas partes las pruebas pertinentes en sus escritos iniciales acompañados de los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

En resumen, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 36º, establece que existen dos tipos de falsedad de documentos:

- Falsedad de documentos emitidos por las partes dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal.
- Falsedad de documentos emitidos por sujetos distintos a las partes del juicio como es el caso de poderes, identificaciones etcétera.

Por último es importante señalar que este incidente en concreto requiere de dos medios probatorios, que son el documental y el pericial.

4.2.4.3.4. Aclaración de Sentencia

La aclaración de sentencia es un procedimiento dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal a través del cual la parte que estime contradictoria, ambigua u obscura 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, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita.

Cabe señalar que el incidente de aclaración de sentencia deberá 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”*⁷⁴, como lo es el número de la resolución que constituye la resolución impugnada.

La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

4.2.4.3.5. Excitativa de la justicia.

Doctrinalmente se define como la *“queja administrativa que puede ser interpuesta ante el Presidente del Tribunal, a fin de que requiera al Magistrado responsable para que formule el proyecto de resolución, o en su caso a los integrantes de una sala regional para que pronuncien sentencia cuando no lo hayan hecho dentro del plazo”*⁷⁵.

El incidente de excitativa de justicia básicamente procede en dos supuestos:

- a) Para obtener la excitativa de formulación del proyecto de sentencia se seguirán los siguientes requisitos:

⁷⁴ Idem Artículo 54

⁷⁵ Carrasco Iriarte Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, De. Harla, México 1993, 247.

- I. Será exclusivamente a petición de parte y se presentará ante el Presidente del Tribunal en el caso de que el Magistrado responsable no formule el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en esta Ley.
- II. Una vez recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal, solicitará informe al Magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días.
- III. Una vez rendido el informe el Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el Magistrado formule el proyecto respectivo.

En caso de incumplimiento por parte del Magistrado, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b) Para obtener la excitativa de formulación de sentencia se seguirán los siguientes requisitos:

- I. Una vez solicitada ante el Presidente del Tribunal por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto de sentencia, éste pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, informe para que lo rinda en el plazo de tres días.
- II. En el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia.

En caso de incumplimiento por parte de la Sala o Sección, se podrá sustituir a los Magistrados renuentes o cambiar de Sección.

Cuando un Magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

En primer término es preciso señalar que gran parte de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa presentan un rezago en cuanto a la resolución de los asuntos que conocen, no obstante su gran

disposición de darle cause a los mismos. La práctica forense y doctrinarios como Ernesto Silva Juárez nos enseñan que el ejercicio de la excitativa de sentencia muchas veces resulta contraproducente para el litigante, en virtud que a ningún Magistrado del Tribunal le agrada que lo presionen y muchas veces se traduce en una controversia personal en contra del Magistrado, por lo tanto es mejor antes de interponer dicho incidente que *“el litigante deba dar seguimiento físico al expediente y hablar con el Secretario del Magistrado Instructor”*⁷⁶ para que este le de cauce al asunto.

Por último es preciso aclarar la “excitativa de sentencia” solo es procedente contra las sentencias definitivas y no contra las interlocutorias.

4.2.4.3.6. Incidente de contradicción de sentencias.

El artículo 77^o de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece el incidente especial de contradicción de sentencias, con la finalidad de fijar Jurisprudencia por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se da el caso de contradicción de criterios en un mismo problema jurídico, donde en un criterio se afirma y en el otro se niegue, es decir cuando una Sala del Tribunal emite una sentencia confirmando un acto y otra Sala emite una sentencia anulando el acto.

La importancia de dicho incidente se debe a que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que: *“También constituirá jurisprudencia las resoluciones que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos de contradicción de sentencias”*⁷⁷.

El procedimiento para resolver la contradicción de sentencias es el siguiente:

⁷⁶ Op cit., Silva Juárez, Página 221.

⁷⁷ Cfr. Artículo 77 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- a) Cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciar la contradicción de sentencia ante el Presidente del Tribunal.
- b) Una vez denunciada, el Presidente del Tribunal dará conocimiento al Pleno, el cual con un quórum mínimo de diez Magistrados, decidirá por mayoría de siete la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

Cabe señalar que una vez constituida la jurisprudencia por contradicción de sentencias, ésta sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Para concluir el tema de los incidentes es oportuno señalar que el propio legislador en un vago intento de subsanar posibles lagunas de la propia ley, estableció que tratándose de aquellos incidentes que no cuentan con algún trámite especial, éstos se interpondrán por escrito acompañados de sus respectivas pruebas y se sustanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días.

Es importante señalar que toda promoción incidentista que sea frívola e improcedente, causará a quien la promueva una multa de diez a cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

4.2.5. Pruebas.

José Ovalle Fabela define a las pruebas como *“el conjunto de instrumentos por los cuales se persigue dar al juzgador el cercioramiento sobre los hechos y las cuestiones controvertidas cuyo esclarecimiento es necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso”*⁷⁸.

⁷⁸ Ovalle Fabela, José, “Teoría General del proceso”, Página 304.

Por otra parte Sentís Melendo define a la prueba como *“el acreditamiento, la verificación, la confirmación de los hechos aducidos por las partes”*⁷⁹.

En el Juicio Contencioso Administrativo Federal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

a) Carga de la Prueba.

Cipriano Gómez Lara define a la carga probatoria como *“el gravamen que recae sobre las partes de facilitar el material probatorio necesario para el juzgador para formar sus convicciones sobre los hechos alegados o invocados”*⁸⁰.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal se encuentra establecido que la carga de la prueba recae en el actor que pretende que se reconozcan o se haga efectivo un derecho subjetivo, quien deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

No se debe olvidar que toda resolución y actos administrativos poseen la presunción *iuris tantum* que las presume de legales, *“sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”*⁸¹.

b) Objeto de la Prueba.

Por lo que respecta al objeto de la prueba, cabe señalar que algunos doctrinarios como Sentís Melendo lo definen como los *“hechos jurídicos comprendidos en los actos jurídicos”*⁸², sin embargo algunos otros como Cipriano Gómez Lara, considera que el objeto de la prueba no lo constituyen los hechos, sino las afirmaciones o negaciones que de los mismos hacen las partes, toda vez

⁷⁹ Sentís Melendo, Santiago. “Introducción al derecho probatorio”, Estudios procesales en memoria de Carlos Viada, Prensa Castellana, Página 123.

⁸⁰ Gómez Lara, Op cit. Página 113.

⁸¹ Idem, Artículo 42

⁸² Sentís Melendo, Santiago, op. cit., Página 604.

que la prueba es una verificación o confirmación de la relación o congruencia entre los hechos y las afirmaciones que las partes hagan de ellos.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, el objeto de la prueba puede ser clasificado de una manera general como positivos o negativos, siendo los primeros los que afirman algo y los segundos los que lo niegan.

c) Relación de la Prueba.

Por lo que respecta a la relación de las pruebas, es preciso señalar que todo litigante al momento de interponer su demanda, debe relacionar, vincular y entrelazar cada una de las pruebas ofrecidas con cada uno de los hechos y los conceptos de impugnación con la finalidad de acreditar la veracidad de los mismos.

d) Valoración de los medios probatorios.

Por lo que respecta a la valoración de las pruebas en general, cabe señalar que al igual que el derogado artículo 234^º del Código Fiscal de la Federación, La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, otorga facultades extraordinarias a los Magistrados en la que les permite valorar las pruebas sin sujetarse a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la única prevención que en caso de hacerlo deberá fundar razonadamente esta parte en su sentencia.

Dentro de la valoración de las pruebas se da el supuesto al que se conoce como prueba plena, el cual goza de la presunción legal de que no existe prueba en contrario, es decir sirve para demostrar la veracidad de un hecho de manera absoluta.

No obstante lo anterior la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los siguientes criterios de valoración respecto de las pruebas:

- Harán prueba plena:
- Confesión de las partes.
 - Presunciones legales sin prueba en

contra

Quedarán legalmente
afirmados:

Quedaran a la libre
apreciación de los
Magistrados:

- Hechos afirmados por la Autoridad en documentos públicos.
- Hechos consignados en actas de visita.
- Pericial, Testimonial, documental y otras pruebas.

4.2.5.1. Prueba pericial.

Es el medio probatorio *“por el cual se rinden dictámenes emitidos por peritos quienes son expertos en una materia determinada, acerca de la producción de un hecho y sus circunstancias conforme a la legalidad causal que lo rige”*⁸³.

Gustavo A. Esquivel Vázquez, señala que *“desde el punto de vista jurídico se afirma que el dictamen pericial es un medio probatorio que consiste en la opinión emitida en juicio por un tercero denominado perito, con el objeto de asesorar al juzgador en el esclarecimiento de los puntos controvertidos, distintos al derecho nacional legislado, para crear en él una convicción o certeza ajustada a la verdad a fin de dirimir justamente un litigio”*.

Al comparar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo por lo que respecta a la prueba pericial con lo que estipulaba el Código Fiscal de la Federación en su derogado artículo 231^o, podemos observar que se agrega el derecho para que las partes puedan solicitar por causa justificada, la ampliación del plazo para rendir el dictamen de la prueba pericial y también se establece que en el caso de los honorarios del perito tercero en discordia, serán cubiertos por el

⁸³ Ibidem, Página 151.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, excepto que se trate de perito tercero valuador.

Por lo que respecta a la preparación y desahogo de la prueba pericial, cabe señalar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en su artículo 43^o que la sustanciación de la prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

“I. En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento”⁸⁴.

Todo litigante en materia fiscal, debe poner atención en esta primera fracción, toda vez que en caso de no satisfacer los requisitos establecidos para la prueba pericial, solo se considerará el peritaje de la parte que hubiese ofrecido conforme a la ley, sin embargo debemos recordar la supletoriedad que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 1^o, al señalar que a falta de disposición de dicha ley, el Código Federal de Procedimientos Civiles será el ordenamiento jurídico que se aplicará supletoriamente, el cual señala, por lo que respecta a los peritos, éstos “...deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviere legalmente reglamentado. Si la profesión o el arte no estuviere legalmente reglamentado o, estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas, a juicio del tribunal, aun cuando no tengan título”⁸⁵.

Así mismo la fracción V del artículo 14^o de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que la prueba pericial se ofrecerá en el escrito inicial de demanda y en el de contestación de la misma, por lo que *“en el caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre*

⁸⁴ Artículo 43, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁸⁵ Artículo 144, Código Federal de Procedimientos Civiles.

*los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos*⁸⁶.

Una de las novedades que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, respecto de la prueba pericial, la constituye aquella en la que se le otorgan facultades al Magistrado Instructor, para que cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, pudiere señalar lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

Una vez que se proteste el cargo de perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de 15 días para que el mismo rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento de que solamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

Así mismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que las partes tendrán la posibilidad de ampliar el plazo para rendir el dictamen o sustituir al perito, siempre que exista una causa que lo justifique y solamente podrá ser por una sola ocasión.

En el caso del perito tercero en discordia, éste será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen.

Cuando se trate de designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes, en todos los casos el perito tercero, tendrá un plazo mínimo de quince días para rendir su dictamen.

Por lo que respecta a la valoración de la prueba, ésta quedará a la prudente apreciación de la Sala.

⁸⁶ Artículo 14, Ley Federal de Procedimiento.

4.2.5.2. Prueba documental.

Cipriano Gómez Lara define a la prueba documental *“como un instrumento escrito en el cual están plasmados una serie de datos, noticias o acontecimientos que construyen hechos o actos jurídicos”*⁸⁷.

De acuerdo al Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las pruebas documentales se clasifican en dos clases: Pública y Privada.

a) La documental pública.

Es aquella que se realiza por las autoridades en ejercicio de sus funciones y por aquellas personas investidas de fe pública, así como por aquellas otras personas que aunque no tienen el carácter de autoridades, la ley les otorga fe pública.

Dentro de nuestra materia, observamos que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su artículo 45º que a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado Instructor que requiera a los omisos.

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

En caso de las documentales públicas requeridas a autoridades administrativas que no sean partes en el proceso, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de una multa por el monto

⁸⁷ Ibidem, Página 141.

equivalente de entre noventa y ciento cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, al funcionario omiso, así mismo también podrá comisionar al Secretario o Actuario para que recabe la certificación omitida u ordenar la compulsa de los documentos exhibidos por las partes, con los originales que obren en poder de la autoridad.

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

b) La Documental Privada.

La constituyen aquellos documentos que son realizados por personas que no son autoridades o bien por aquellas que no tienen la fe pública que la ley señala como requisito para que el documento sea público.

Por lo que respecta a la valoración de las pruebas documentales, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en su artículo 46º, que harán prueba plena los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales.

Cabe señalar que 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.

Por lo que respecta de los 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, que establece lo siguiente:

“Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada,

comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta⁸⁸.

Por lo que respecta a la valoración de los actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

Uno de los temas más discutidos respecto de la prueba documental es aquel que emana de la valoración de las documentales publicadas presentadas en copia simple, el cual es un caso común dentro del litigio fiscal y administrativo, no obstante que existen diversas opiniones en contrario, el propio Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece lo siguiente en su artículo 205^o:

Si la parte contra la cual se presenta un escrito privado suscripto, no objeta, dentro del término señalado por el artículo 142, que la suscripción o la fecha haya sido puesta por ella, ni declara no reconocer que haya sido puesta por el que aparece como suscriptor, si éste es un tercero, se tendrán, la suscripción y la fecha por reconocidas. En caso contrario, la verdad de la suscripción y de la fecha debe demostrarse por medio de prueba directa para tal objeto, de conformidad con los capítulos anteriores.

Si la suscripción o la fecha está certificada por notario o por cualquiera otro funcionario revestido de la fe pública, tendrá el mismo valor que un documento público indubitado.

Por lo tanto si dicha documental ofrecida no es objetada por la contraparte, se deberá tener por reconocida su autenticidad.

4.2.5.2.1. El expediente administrativo.

⁸⁸ Artículo 210, Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dentro de la clasificación de documental pública, se encuentra una novedosa prueba a la que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo denomina como expediente administrativo, cabe señalar que dicho medio probatorio se introdujo en nuestro país por primera vez en el artículo 24 de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2005.

Cabe señalar que dicho medio probatorio atiende al principio de celeridad de proceso contencioso administrativo, en virtud de que al ofrecer la misma se evita la larga espera y el costo económico que representa la expedición de las copias certificadas de las pruebas documentales públicas.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo define a dicho medio probatorio como el expediente que contiene toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; conteniéndose en la misma: toda la documentación que corresponde al inicio del procedimiento, los actos administrativos intermedios y posteriores de la resolución impugnada.

No obstante que la introducción del expediente administrativo como medio probatorio constituye un significativo progreso de la materia contenciosa administrativa en pro de la defensa de los derechos de los gobernados, dicha prueba presenta una serie de lagunas que serán tratadas en el próximo capítulo.

Es importante señalar que la información en si, cuenta con una clasificación que tiene como antecedente el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, estableciendo 5 tipos de información.

- Pública.
- Confidencial.
- Comercial.
- Gubernamental.
- Confidencial de terceros independientes.

4.2.5.3. Prueba Testimonial.

Es el medio probatorio que “está a cargo de los testigos, quienes son personas ajenas a las partes que declaran en juicio sobre hechos relacionados con la controversia, conocidos por ellos directamente a través de sus sentidos físicos”⁸⁹.

Por lo que respecta al ofrecimiento y desahogo de la prueba, cabe señalar que se ofrecerá en el escrito inicial de demanda y en la contestación de la misma, precisando los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios de los testigos.

Por lo que respecta a su desahogo, el artículo 44º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que se seguirán los dos siguientes pasos:

- a) Se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.
- b) En la audiencia testimonial se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el Magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Dentro de las novedades que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativa la constituye el desahogo de la prueba testimonial vía exhorto, en la cual el Magistrado Instructor de la Sala que conoce el asunto, enviará el exhorto para el desahogo de dicha prueba a la Sala que territorialmente pueda desahogarla; una vez recibido se señalará día y hora para su desahogo, el Magistrado Instructor de la sala exhortada calificará el interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el Magistrado o Juez que desahogue el exhorto, siempre y

⁸⁹ Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando, Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, Ed. Instituto Sobre Justicia Administrativa, México 1997, Página 304.

cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala que conozca del asunto.

Por lo que respecta a la valoración de la prueba testimonial, ésta quedará a la prudente apreciación de la Sala.

4.2.5.4. Prueba presuncional.

Rafael de Pina la define como la “operación lógica mediante la cual, partiendo de un hecho conocido se llega a la aceptación de otro desconocido”⁹⁰.

Por su parte Flavio Galván Rivera la define como “la operación o procedimiento lógico o raciocinio mediante el cual, por el sistema inductivo o deductivo, partiendo de un hecho conocido se llega a la conclusión de que otro desconocido es cierto o existe”⁹¹.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal observamos que la única mención de tal prueba es en cuanto a la valoración de la misma, en cuanto a que harán prueba plena aquellas presunciones que no admitan prueba en contrario.

4.2.5.5. Otros medios.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al establecer en su artículo 40⁹ que serán admisibles toda clase de pruebas excepto confesional de Autoridades y la petición de informes, permite a las partes ofrecer cualquier tipo de prueba de realización posible, incluso aquellas novedosas que sean producto del avance tecnológico.

⁹⁰ De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, “Instituciones de derecho procesal civil”, Editorial Porrúa, Página 329.

⁹¹ Esquivel Vázquez, Gustavo A., “La Prueba en el Juicio Fiscal Federal”, Editorial Porrúa, Página 159

No obstante que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contempla otros medios de pruebas, tampoco los prohíbe. Por su parte el artículo 93º del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, acepta como medios de prueba a los documentos públicos o privados, y además las fotografías, escritos, notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Asimismo, el artículo 188º del mismo ordenamiento reitera que para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Finalmente, el artículo 217º del mismo ordenamiento señala que el valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio judicial.

4.2.5.6. Prueba para mejor proveer.

La prueba para mejor proveer, se encuentra contemplada en el artículo 41º del multicitado ordenamiento y es interesante señalar que se rompe con el principio de que la carga de la prueba corresponde al actor y al demandado, toda vez que dicha probanza no emana del ofrecimiento o petición de las partes, sino de las facultades del Magistrado Instructor, quien podrá ejercerla hasta antes de que se cierre la instrucción con la finalidad de contar con un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, cabe señalar que el Magistrado Instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

Dentro de las pruebas para mejor proveer, el Magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

Resulta interesante señalar que las facultades de las que goza el Magistrado Instructor para ordenar oficiosamente la práctica de la prueba pericial no obstante de que dicha prueba no hubiese sido ofrecida por las partes y la facultad del Magistrado ponente para reabrir la instrucción en el Juicio Contencioso Administrativo Federal para el desahogo de las pruebas para mejor proveer, constituye una novedad que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 41^º, respecto de su homólogo derogado 230^º del Código Fiscal de la Federación, facultades que atienden a la intención de convertir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un Tribunal de plena jurisdicción.

4.2.5.7. Pruebas supervenientes.

Son aquellas “*de las que no se tenía conocimiento en el momento procesal del ofrecimiento, o bien se refiere a los hechos no sucedidos hasta entonces*”⁹². Dentro de nuestra materia, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en su artículo 40^º que las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

Así mismo, una vez presentadas dichas pruebas, el Tribunal ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

4.2.6. Alegatos y cierre de la instrucción.

Manuel L. Hallivis Pelayo define a los alegatos como aquellos que “*permiten resumir, razonar, sintetizar y sistematizar los argumentos más importantes vertidos en la demanda y en la ampliación, reiterar los fundamentos y motivos de las acciones y excepciones, así como lo adminiculado o probado en el desahogo de*

⁹² Gómez Lara, op cit. Página 127.

*las diversas probanzas, para hacer notar al juzgador lo probado en juicio, pero sin introducir ningún elemento nuevo*⁹³.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo, una vez que hayan transcurrido diez días después de que haya concluido la sustanciación del mismo, el Magistrado Instructor al ver que no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes, para dentro del término de cinco días formulen sus alegatos por escrito, los cuales serán considerados al dictar sentencia.

Cabe señalar que una vez transcurrido el plazo de cinco días, se procederá a emitir el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

Autores como Ernesto Silva Juárez, señalan que el término de quince días que la legislación establece para los alegatos se divide en dos:

- El primero de diez días, para que las partes aleguen o manifiesten si quedó alguna prueba pendiente, diligencia o notificación pendiente por desahogar.
- El segundo término de cinco días, se concede para que las partes aleguen o manifiesten sus argumentos que basados en los hechos y pruebas definan su punto de vista respecto de la litis.

Es de gran importancia mencionar que los alegatos no son obligatorios para las partes, sin embargo su planteamiento es recomendable y en caso que se presenten, estos deberán referirse a cuestiones íntimamente relacionadas con los razonamientos que se hicieron valer en los conceptos de impugnación o en la contestación de la demanda; es decir, que deben estar directamente relacionados con la litis.

4.2.7. Facultad de atracción del Pleno y las Secciones.

⁹³ Hallivis Pelayo, Manuel, Comentarios Sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa. México 1994. Página 410.

Doctrinarios como Humberto Briseño Sierra explican que la atraktividad o facultad de atracción es la cualidad competencial por la que el Juez de atribución principal adquiere facultades para conocer de otros juicios. Dentro de nuestra materia Contenciosa Administrativa, la facultad de atracción, persigue la finalidad de resolver los juicios con características especiales.

El artículo 48º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el Pleno del Tribunal o las Secciones del Tribunal podrán ejercer de oficio la facultad de atracción o bien a petición fundada de: La Sala Regional correspondiente, los particulares o las autoridades.

Cabe señalar que la facultad de atracción deberá solicitarse o ejercerse de oficio hasta antes del cierre de la instrucción.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo enuncia una serie de características con las que identifica a determinados juicios como aquellos que revisten características especiales, que son:

- a) *Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.*
- b) Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.
- c) Cuando el juicio por sus características implique por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.
- d) Cuando se fije jurisprudencia. (En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción).

Por lo que respecta al ejercicio de la facultad de atracción, ésta se desarrollará en los siguientes términos:

- 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.
- 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, misma que será turnada al Magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

4.3. La Sentencia.

El Diccionario de Derecho Fiscal la define como *“la resolución que pronuncia un Juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso”*⁹⁴.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, la sentencia deberá emitirse dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción, cabe señalar que la sentencia podrá ser pronunciada por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala.

El término de 60 días antes mencionado se dividirá en dos partes, la primera comprenderá el plazo de 45 días en los que se emitirá el proyecto de sentencia, mismo que correrá a partir del día siguiente a aquel en que se halla dictado el acuerdo de cierre de la instrucción; el segundo plazo será de 15 días y corresponderá al plazo para emitir la sentencia.

⁹⁴ Carrasco Iriarte, Hugo, “Derecho Fiscal Constitucional”, Editorial Harla, México 1993. Páginas 492 y 493.

Si el proyecto de sentencia, no fue aceptado por los otros Magistrados del Pleno, Sección o Sala, el Magistrado ponente o Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Una vez que los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto de sentencia, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Cabe señalar que por lo que respecta a la formulación del proyecto de sentencia, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se contradice, en virtud de que el primer párrafo del artículo 49º de dicho ordenamiento señala que *“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”*⁹⁵, entendiéndose que se refiere al acuerdo de cierre de instrucción, sin embargo en el párrafo segundo señala que *“el plazo para que el Magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado”*⁹⁶.

Por lo tanto existe una incertidumbre legal en cuanto a cual será el momento específico en el que empiece a correr el plazo para la emisión del proyecto de sentencia, si a partir del acuerdo en el que se cierre la instrucción o a partir de que el Magistrado ponente tenga en su poder el expediente integrado.

4.3.1. Requisitos.

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dota a dicho Tribunal de plena autonomía para emitir sus resoluciones, en relación con lo anterior el artículo 50º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo exige los lineamientos sobre los cuales la sentencia deberá ser emitida, mismos que son los siguientes:

⁹⁵ Artículo 49.

⁹⁶ Ibidem.

- Regirse por el principio de congruencia externa.
- Fundarse en derecho.
- Resolver sobre la pretensión del demandante en relación con la resolución impugnada.
- Está facultada para invocar hechos notorios.
- Examinar en primer término los conceptos de impugnación que versen sobre la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad.
- Contener los requisitos de toda demanda judicial, en especial una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto las legales como las doctrinales.
- Cuando exista omisión de requisitos de las leyes o procedimientos, la sala debe motivar como afectaron las defensas del demandante.
- Cuando se impugne la resolución de un recurso administrativo, resolver el mismo conjuntamente con la legalidad de la resolución recurrida.
- Por ningún motivo podrá corregir ni mejorar la fundamentación ni motivación de la resolución impugnada, pero si podrá mejorar la claridad de los agravios planteados es decir corregir errores en la cita de los preceptos, sin cambiar los hechos de la demanda.
- En caso de que exista un derecho subjetivo, el Tribunal deberá revisar su procedencia, además de la legalidad de la resolución impugnada.

El principio de congruencia externa, se refiere a que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa *“deben resolver sobre la pretensión del actor deducida en la demanda, sin que sea válido anular o modificar*

*los actos de las autoridades administrativas no impugnadas de manera expresa, es decir solo debe atender a lo que se demanda, sin otorgar ni más ni menos*⁹⁷.

4.3.2. Efectos.

De acuerdo con el artículo 52^o de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- IV. Declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución.
- V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
 - a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
 - b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
 - c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

⁹⁷ Op cit., Silva Juárez, Ernesto, Página 196.

La nulidad lisa y llana significa que el Tribunal encontró evidencias legales de la existencia de una irregularidad muy grave, que afecta directamente los derechos del demandante y la consecuencia de la misma radica en que todos los antecedentes y consecuencias de la resolución impugnada quedarán sin efectos, sin embargo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla algunos casos como el de incompetencia en el que nulidad lisa y llana no es de carácter definitivo sino, simplemente, para determinados efectos.

Ernesto Silva Juárez comenta que “la nulidad para efectos significa que el Tribunal encontró evidencias legales de la existencia de una irregularidad que si bien afecta directamente los derechos del demandante, no es muy grave y el mismo tuvo la oportunidad de defenderse o enmendarla en su momento”⁹⁸, la consecuencia es que el acto o resolución impugnada así como sus antecedentes queden con efectos parciales, hasta donde la Sala indique que deban rectificarse o reponerse, cabe señalar que si la autoridad demandada no repone el procedimiento administrativo en los efectos dictados por la Sala dentro del plazo de cuatro meses, la resolución impugnada tendrá los efectos de nulidad lisa y llana en definitiva.

La nulidad para efectos no siempre es una buena noticia, ya que representa que una vez repuesto el procedimiento en los efectos dictados por la Sala y la autoridad demandada dicte una nueva resolución, el particular deberá impugnarla nuevamente.

4.3.3. Firmeza.

El artículo 53º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece como novedad una serie de supuestos en los que se configura la cosa juzgada, siendo los siguientes:

- No admita en su contra recurso o juicio.

⁹⁸ Op cit., Silva Juárez, Página 207.

- 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.
- Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Así mismo el mismo precepto contempla lo relativo a la ejecución de la sentencia cuando, mediante la certificación por parte del Secretario de Acuerdos de que la sentencia quedó firme, cuando la misma condena a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, estableciendo un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme para que se realicen dichos actos.

4.3.4. Cumplimiento.

Una de las novedades que incorpora La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la constituye su artículo 57º que precisa en detalle como deben cumplirse las sentencias que sean dilatadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En relación a lo anterior, el precepto antes mencionado establece que las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, está obligada a cumplir las sentencias cuando se configuren los siguientes supuestos:

- En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:
 - a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

- b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva.

- Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Para los efectos de dicha fracción, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

- Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.
- En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Los plazos para el cumplimiento de sentencia, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo.

4.3.4.1. Medidas para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones.

A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez vencido el plazo de cuatro meses, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

- En caso de que la Autoridad demandada no de cumplimiento a la sentencia, 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 3 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.

Una vez concluido el término de 3 días, 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 de la siguiente manera:

- a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio.
- b) Si sigue sin dar cumplimiento a la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquella para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.
- c) De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio.
- d) 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.

En resumen, podemos determinar que el cumplimiento de la sentencia se realizará de la siguiente forma:

- | | |
|------------------|---|
| Incompetencia | ➤ La Autoridad puede volver a dictar la resolución hasta el límite de caducidad, aunque la nulidad sea lisa y llana. |
| Vicio procesal. | ➤ La autoridad repone la resolución en los efectos dictados por la Sala en 4 meses, si se trata de facultades discrecionales la Autoridad Demandada puede no reponerlo a su elección. |
| Vicio de fondo. | ➤ La autoridad no puede dictar otra resolución por los mismos hechos, sin afectar más al particular excepto en los casos de actualización de contribuciones. |
| Desvío de poder. | ➤ La autoridad no puede dictar otra resolución por los mismos hechos a menos que la nulidad sea |

para determinados efectos.

Sentencia condenando a la Autoridad Demandada	➤ La Autoridad Demandada debe cumplir en menos de un mes, a menos que se interponga el Juicio de Amparo o el recurso de revisión, por lo que en dado caso se suspenderá el plazo.
--	---

4.3.4.2. Incidente de queja por incumplimiento de sentencia.

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las resoluciones de las Salas, a petición de las partes, dentro del proceso podrán ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno, cuando la autoridad demandada incurra en los siguientes supuestos:

- Emita indebidamente la resolución anulada en cumplimiento.
- Emita resolución con exceso o defecto.
- Notifique la resolución después de los 4 meses en cumplimiento.
- Omite dar cumplimiento a la sentencia.
- No cumpla con la orden de suspensión definitiva de la ejecución en el juicio.

Por lo que respecta a la sustanciación de incidente de queja, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción del supuesto en el que la autoridad demandada incumpla con la sentencia.

El recurso 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.

Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

El recurso de queja se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad

responsable, 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 terminó 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.

Una vez que el Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, tengan en su poder el recurso de queja, 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, de la siguiente manera:

- 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.

- 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.
- 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.

Es importante señalar que durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

Cuando se dé el caso de que se interponga el incidente de queja contra el incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, dicho incidente se interpondrá mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el Instructor, 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, la que resolverá en un plazo máximo 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 cual se notificará 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.

Así mismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que: 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, es decir entre \$12,157.00 y \$29,178.00

En caso que se determine la queja por improcedente, prevendrán al promovente 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.

4.4. Los recursos.

Los recursos son un medio de defensa legal que tienen las partes dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal a través de los cuales las partes pueden combatir determinadas resoluciones dictadas por el Tribunal.

Básicamente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla dos clases de recursos que son: el de reclamación que combate los acuerdos del Tribunal y el de revisión que combate la sentencia.

4.4.1. Reclamación.

Es el medio de impugnación a través del cual las partes pueden combatir las siguientes resoluciones dictadas por el Magistrado Instructor:

- Las que admitan, desechen o tengan por no presentada: La demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba.
- Contra aquellas resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción.
- Contra las resoluciones que admitan o rechacen la intervención del tercero.
- Las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva.

El recurso de reclamación se encuentra regulado en los artículos 59º, 60º, 61º y 62º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y cabe señalar que contiene en esencia lo dispuesto en los derogados artículos 242º y 243º del Código Fiscal de la Federación, modificando únicamente el plazo para que la contraparte haga sus manifestaciones quedando en cinco días en lugar de los quince días que contemplaba el último ordenamiento.

En el caso de que dicho recurso *“se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte”*⁹⁹.

Es muy importante señalar que como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé dos clases de sustanciación del recurso.

La primera, se dará cuando se interponga el recurso en contra de las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva. Al respecto el artículo 62º establece que se sustanciará de la siguiente manera:

- a) Se interpondrá el recurso, dirigido a la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.
- b) Una vez Interpuesto el recurso, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga.
- c) Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

⁹⁹ Cfr. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 61.

- d) Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.

La segunda clase de sustanciación del recurso de reclamación se dará para los demás supuestos de procedencia del recurso, y se dará de la siguiente manera:

Se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los qui

- a) ce días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.
- b) Una vez Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

4.4.2. Revisión.

Dentro del derecho adjetivo mexicano encontramos tres clases de recursos de revisión diferentes.

En primer término el que establece la Constitución en su artículo 104º, fracción I a través del cual las autoridades pueden impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las resoluciones de los Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo equiparándose en cierto modo al recurso de amparo directo que los particulares tienen en contra de las mismas resoluciones.

En segundo lugar tenemos el recurso de revisión, que existe en el Juicio de Amparo para impugnar las resoluciones que en primera instancia dictan los Jueces de Distrito o aquellas de los Tribunales Colegiados en que decidan la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre y cuando en ambos casos, no estén fundados en la

jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso se trata de una apelación.

Por último y siendo el que nos ocupa tenemos el recurso de revisión dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, exclusivamente en favor de la autoridad administrativa para impugnar las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, por aquellas que sean dictadas en términos del artículo 34º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan) así como por aquellas que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan.

Cabe señalar que dichos supuestos podrán ser impugnados por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente.

Mediante reforma del 27 de diciembre de 2006, se introdujeron en el artículo 63º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo 4 nuevas fracciones que establecen nuevos supuestos de procedencia de dicho recurso, siendo los siguientes:

- En cuanto a la cuantía.
- En cuanto a la resolución en la cual se declare el derecho a la indemnización.
- Cuando se condene al Servicio de Administración Tributaria.
- Contra la resolución sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y por último en cuanto a la resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El recurso de revisión se interpondrá 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:

- Cuantía mayor a \$170,205.00.
- Cuantía indeterminada, de importancia y trascendencia.
- Resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que trate de interpretación de leyes, determinación de elementos esenciales de las contribuciones, competencia de la autoridad, violaciones procesales durante el juicio, violaciones en la sentencia y las que afecten el interés fiscal.
- Resolución de responsabilidad de servidores públicos.
- Resolución en materia de comercio exterior.
- Resolución en materia de aportaciones de seguridad social.

Cabe señalar que en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

Por lo que respecta a los requisitos del recurso, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo.

Una vez admitido el recurso, se emplazará a las partes para que dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que

se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Es muy importante señalar que el recurso de revisión se tramitará en los términos previstos por la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión y solo procede contra sentencias que ponen fin al procedimiento y no contra sentencias interlocutorias que concluyen un incidente o el recurso de reclamación.

4.5. Disposiciones Finales.

Dentro de las disposiciones finales que contempla la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo encontramos precisiones de carácter procesal tales como las notificaciones, los exhortos y el cómputo de términos.

4.5.1. Notificaciones.

El Diccionario Fiscal las define como *“los actos por medio de los cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa comunica a las partes los acuerdos y resoluciones dictadas dentro del Juicio Contencioso Administrativo”*¹⁰⁰.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que todas las resoluciones deben 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.

Las notificaciones dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, se pueden clasificar en dos:

- a) Las notificaciones personales, que serán:
- Auto que corre traslado de la demanda.
 - Auto que mande citar a testigos.
 - Auto para que la Sala Superior resuelva el juicio.
 - Auto que decreta o niega la suspensión provisional y definitiva.
 - Acuerdo de admisión de demanda, ampliación o contestación a la ampliación.

¹⁰⁰ Diccionario Fiscal, Ed. Informática Mexicana, Página 143.

- Resoluciones que puedan ser recurridas.
- Resolución de sobreseimiento.
- Sentencia definitiva.
- Cuando el Magistrado Instructor o la Sala lo disponga.

b) Serán por lista:

- Todas aquellas que no hayan sido notificadas dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquella en que se haya dictado resolución.

Así mismo las notificaciones realizadas a las partes, podrán ser por correo certificado o mediante aviso previo por medios electrónicos:

a) Notificación por correo.

En caso que se notifique por correo certificado, se practicarán en el domicilio que se haya hecho del conocimiento de la Sala Regional que se trate, siempre que dicho domicilio se encuentre en territorio nacional, constando forzosamente de su respectivo acuse de recibo.

Motivo por el cual los particulares, partes en el juicio, al momento de apersonarse en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, deberán señalar 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, por lo que en el caso que no lo señalen, las notificaciones se harán a los particulares por medio de la lista, la cual contendrá el nombre de la persona, la clave del expediente y el tipo de acuerdo, quedando constancia en los autos la fecha de la lista.

b) Notificación vía medios electrónicos.

Se podrá notificar vía correo electrónico en caso de que las partes así lo deseen, señalando 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.

Por lo que una vez proporcionados dichos datos por las partes, el Magistrado Instructor ordenará que los avisos de que se trata se le practiquen por este medio a la parte que lo haya solicitado y se sustanciará de la siguiente manera:

Una vez practicada la notificación por medios electrónicos el Actuario, 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 que se trate y, a su vencimiento, si esto último no hubiere ocurrido, se procederá a su notificación por lista.

El Actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación y de los avisos por correo personal electrónico, así como de las notificaciones personales y por lista, agregando los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas como constancia de dichas actuaciones.

En cuanto a las notificaciones realizadas a las partes, cabe señalar que las mismas se realizarán en los siguientes términos:

a) Notificaciones a Autoridades Administrativas.

De acuerdo al artículo 68º del ordenamiento antes señalado, las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán por oficio y por vía telegráfica en casos urgentes, así mismo dicho artículo señala que también podrán efectuarse, opcionalmente, 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, motivo por el cual *“una vez emplazada la autoridad*

*demandada, deberá señalar domicilio en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala Regional competente, en el que se le harán las notificaciones de los autos y resoluciones posteriores y, para el caso de incumplimiento a lo anterior, las notificaciones se le harán por medio de lista autorizada*¹⁰¹.

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.

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.

b) Notificación a particulares.

En el caso de las notificaciones que deban hacerse a los particulares, se harán 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.

En caso que el particular no se presente se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible de dichos locales.

Todas las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas y en caso que las notificaciones se realicen por lista, se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado.

¹⁰¹ Idem, Artículo 69.

4.5.2. Exhortos y cartas rogatorias.

Rafael de Pina los define como *“el requerimiento escrito formulado por un Juez a otro de igual categoría, de la misma o de diferente jurisdicción, para que de cumplimiento a las diligencias que en el mismo se le encargan”*¹⁰².

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, incorpora como novedad dentro de su artículo 73º, el hecho que las diligencias de notificación o para desahogar pruebas que deban practicarse en el extranjero se harán a través de los consulados mexicanos; asimismo, para el desahogo del exhorto se podrán auxiliar de alguna Sala del propio Tribunal, de algún Juez o Magistrado del Poder Judicial de la Federación o de la localidad, o de algún Tribunal Administrativo Federal u otro Tribunal del fuero común.

Los exhortos se sustanciarán de la siguiente manera:

- a) Los exhortos se despacharán al día siguiente hábil a aquél en que la actuaría reciba el acuerdo que los ordene.
- b) Los que se reciban se proveerán dentro de los tres días siguientes a su recepción y se diligenciarán dentro de los cinco días siguientes, a no ser que lo que haya de practicarse exija necesariamente mayor tiempo, caso en el cual, la Sala requerida fijará el plazo que crea conveniente.
- c) Una vez diligenciado el exhorto, la Sala requerida, sin más trámite, deberá remitirlo con las constancias que acrediten el debido cumplimiento de la diligencia practicada en auxilio de la Sala requirente.

Para diligenciar el exhorto el Magistrado del Tribunal podrá solicitar el auxilio de alguna Sala del propio Tribunal, de algún Juez o Magistrado del Poder Judicial

¹⁰² De Pina, Rafael, “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, Página 254.

de la Federación o de la localidad, o de algún Tribunal Administrativo Federal o de algún otro Tribunal del fuero común.

Por lo que respecta a las cartas rogatorias, éstas se encomendarán al Consulado Mexicano más próximo a la Ciudad en la que deba desahogarse.

4.5.3. Cómputo de los términos.

De acuerdo al artículo 74^o el cómputo de los plazos se sujetará a las reglas siguientes:

- Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.
- 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.
- 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.
- Cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a 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 fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

4.6. Jurisprudencia.

Ulpiano la definió como la prudencia de lo justo, haciendo referencia a la prudencia como la virtud intelectual que permite al hombre ver el bien y seguirlo y ver el mal y evitarlo.

Ubicada como una de las fuentes formales del derecho, la jurisprudencia mientras que en dentro del derecho positivo mexicano, la jurisprudencia se ha constituido como la unificación de criterios en cuanto a la interpretación de una norma determinada, en un asunto en concretos.

4.6.1. Precedentes.

Los precedentes son las sentencias que emiten en un sentido las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se constituyen como tales las tesis una vez publicados en la Revista del Tribunal y éstas sean sustentadas:

- En las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete Magistrados.
- 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 que se trate.

Al igual que en el derogado artículo 259^o del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.

4.6.2. Emisión.

Es importante señalar que a diferencia de la Ley, la jurisprudencia sólo se tomará en cuenta si se invoca dentro del juicio, al respecto autores como Ernesto Silva Juárez señalan que las autoridades administrativas no están obligadas a observar la jurisprudencia al momento de emitir sus resoluciones en virtud de que la jurisprudencia sólo es obligatoria para los órganos jurisdiccionales.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, se aplican dos clases distintas de jurisprudencia, en primer término se encuentra la jurisprudencia que establece el Poder Judicial Federal, en este caso se trata de aquella emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, misma que es de aplicación obligatoria para los Tribunales Administrativos como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de los artículos 192º y 193º de la Ley de Amparo.

La jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia se constituye por cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratará de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas, así mismo constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de las Salas y de los Tribunales Colegiados.

La jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito se constituye por cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los Magistrados que integran cada Tribunal Colegiado de Circuito y ésta también es obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

En segundo término se encuentra la jurisprudencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual en términos del artículo 76º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo podrá ser fijada por:

- I. El Pleno de la Sala Superior, mediante la aprobación de tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

- II. La Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.
- III. El Pleno de la Sala Superior, tratándose de contradicción de sentencias.

4.6.3. Suspensión.

De acuerdo al artículo 78º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Pleno del Tribunal podrá hacerlo, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, se resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia, suspensión que deberá publicarse en la revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Secciones de la Sala Superior también podrán apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro Magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación, debiendo en este caso publicarse en la revista del Tribunal.

Los Magistrados de la Sala Superior podrán proponer al Pleno que suspenda su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen.

Las Salas Regionales también podrán proponer la suspensión expresando al Presidente del Tribunal los razonamientos que sustenten la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del Pleno.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitere el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de Sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie, en este caso, el Presidente del Tribunal lo informará al Pleno para que éste ordene su publicación.

4.6.4. Obligatoriedad.

Por lo que respecta a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, ésta es obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de los artículos 192º y 193º de la Ley de Amparo, mientras que la jurisprudencia emitida por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 79º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que las Salas del Tribunal están obligadas a aplicarla, salvo que ésta contravenga la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Así mismo, dicho ordenamiento establece que en caso que una Sala del Tribunal dicte una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los Magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que el Presidente del Tribunal lo haga del conocimiento del Pleno y una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal solamente los apercibirá y en el caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Conclusiones

PRIMERA:

El Eclecticismo es una escuela filosófica de pensamiento, caracterizada por escoger de distintas formas de pensamiento, los puntos de vista, ideas y valoraciones más significativas para formar una sola que sintetice lo mejor de todas, en lo particular el presente estudio se compone de distintas concepciones del Juicio Contencioso Administrativo Federal como lo son la doctrina, los principios generales del derecho, la jurisprudencia, las distintas legislaciones que componen el derecho positivo y vigente así como la realidad nacional que se vive en las aulas, en los órganos de la Administración Pública y las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SEGUNDA:

El Contencioso Administrativo surge durante la Revolución Francesa entre 1789 y 1799 como producto de la nueva república, cimentándose en los principios que constituyeron los ideales de los enciclopedistas, encontrando en el Consejo de Estado Francés la institución perfecta para desarrollarse como Juez de la Administración Pública en determinados asuntos con un sistema de justicia retenida que con los años evolucionó en un sistema de justicia delegada.

España no fue muy representativa para el Juicio Contencioso Administrativo, toda vez que se desarrolló bajo el régimen judicial donde se encontraba bien marcado y definitivo el principio de división de poderes, sin embargo fue el vínculo a través del cual llegó al Virreinato de la Nueva España donde se desarrolló de manera indirecta a través de las Audiencias que conocían de conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas.

Dentro del México Independiente, primero se tuvo que establecer el sistema de división de poderes para poder concebir la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo dependiente del poder ejecutivo, por lo que fue en 1824 a través del

Decreto para la Libertad de la América Mexicana conocido como la Constitución de Apatzingán cuando se incorporó dicho sistema, siendo hasta 1853 cuando Teodosio Lares Vivero por órdenes Antonio López de Santa Anna redacta la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo donde se establece por primera vez en nuestro país un tribunal contencioso administrativo, sin embargo debido a los vertiginosos cambios políticos que sufrió el país donde se iba de un sistema centralista a federalista, de un sistema liberal a conservador y viceversa, el principio de división de poderes siguió la misma suerte.

Fue hasta el 27 de agosto de 1936, cuando mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se creó formalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, situado dentro del poder ejecutivo, y en un principio con competencia exclusivamente en materia fiscal, bajo un sistema contencioso de anulación y a través de los años dicho tribunal ha ido transformándose de una manera positiva para el país, adquiriendo independencia del poder ejecutivo en cuanto a la emisión de sus resoluciones, así como mayor competencia material, contribuyendo con el establecimiento de un Juicio Contencioso Administrativo Federal alejado de la corrupción, situándose a las alturas y expectativas que la nación demanda.

TERCERA:

La Justicia Administrativa, no obstante de ser una de las materias más jóvenes y dinámicas del derecho, sin embargo es de gran importancia toda vez que la misma comprende los instrumentos principios y procedimientos necesarios para la defensa de los derechos de los particulares frente a los actos de las autoridades administrativas.

La Justicia Administrativa se distingue de la jurisdicción administrativa por ser el género de la última y comprender todos los instrumentos jurídicos de defensa en contra de los actos administrativos tanto los ordinarios como los jurisdiccionales, asimismo es el eje rector sobre el que descansa el Juicio Contencioso Administrativo Federal al establecer la forma a través de la cual se va a resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre los particulares y la Administración Pública, mientras que la jurisdicción administrativa se define como

la potestad que tienen los Jueces y Tribunales Administrativos para impartir justicia, así como la extensión y limitaciones de esta potestad.

CUARTA:

Doctrinalmente hablando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se clasifica como un tribunal de Jurisdicción Genérica, Delegada, de Plena Autonomía y transformándose de simple Nulidad a Plena Jurisdicción cuya función es la de impartir justicia administrativa, dirimiendo las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, encontrando su sustento Constitucional en artículo 73º constitucional, inciso H, fracción XXIX donde se faculta al Congreso de la Unión expedir las leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.

QUINTA:

El Juicio Contencioso Administrativo Federal se define como el procedimiento que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública emanadas de los actos y resoluciones de la última que afecten las garantías, derechos e intereses de los primeros.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal, se rige por lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y cabe señalar que dicho ordenamiento jurídico contiene en esencia lo mismo que el derogado título VI del Código Fiscal de la Federación, distinguiéndose del último ordenamiento por la inclusión de novedosas figuras jurídicas para la materia contenciosa administrativa como lo son: la condena de costas, la indemnización por daños y perjuicios, la introducción de medidas cautelares y la extensión de facultades de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, básicamente se compone de tres etapas: La expositiva, la probatoria y la conclusiva. La primera se integra por la interposición de la demanda, el acuerdo admisorio, los requerimientos, la contestación de la demanda y los incidentes; La segunda se compone por el

ofrecimiento de pruebas, la admisión y el desahogo de las mismas y la última de las mismas demanda y pruebas, requerimientos (en caso de que existan), contestación de la demanda y ofrecimiento de pruebas, incidentes, desahogo de pruebas y la última etapa se compone por: los alegatos, el acuerdo de cierre de instrucción y la sentencia.

SEXTA:

La figura del expediente administrativo que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo carece de una debida regulación en cuanto al modo y forma en el que se va a desarrollar dejando en un estado de incertidumbre tanto a los litigantes como a los Magistrados del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SÉPTIMA:

El derecho de duplicidad del término para interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal cuando en la resolución administrativa o en su notificación no se señalen cuales son los medios de impugnación que tienen a su alcance para combatir los actos, así como señalar el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse deberá ser incorporado a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y así ser aplicado de oficio por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

OCTAVA:

El Juicio Contencioso Administrativo Federal, es un proceso jurisdiccional en constante evolución y desarrollo, por lo tanto se debe comenzar a concebir la idea de establecer la procedencia de dicho juicio en contra de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución que no se ajusten a la ley dentro de nuestra actual legislación, toda vez que todas y cada una de las etapas que componen dicho procedimiento se integran por una serie de actos concatenados que concluyen con la resolución que aprueba o desaprueba el remate de los bienes

embargados, único momento donde es procedente el Juicio Contencioso Administrativo Federal, siendo también un momento donde ya se le causo un daño irreparable a los gobernados, ya que la actual legislación solo establece que el Juicio Contencioso Administrativo Federal solamente procede contra del Procedimiento Administrativo de Ejecución cuando éste se encuentra consumado.

NOVENA:

La figura de Condena en Costas que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo fue creada por el legislador con la finalidad de desmotivar a aquellos particulares que promueven demandas con fines dilatorios, sin embargo en la realidad dicha figura jurídica es inoperante toda vez que la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé la forma en la que se van a calcular las costas a favor de la autoridad demandada y se contradice al establecer que: para que proceda la condena en costas debe existir un beneficio económico a favor del promovente sin tomar en cuenta que dicho ordenamiento también señala que la presunción legal de tal beneficio económico se pierde cuando los créditos fiscales generan recargos y gastos de actualización, situación que se cumple en la gran mayoría de las obligaciones fiscales y administrativas. Sin embargo tal figura jurídica debe permanecer ya que la misma garantiza el cumplimiento del principio de igualdad procesal de derechos entre las partes en relación con el derecho de indemnización del que gozan los particulares.

DÉCIMA:

El término de 5 años para interponer el juicio de lesividad es inconstitucional porque quebranta los principios de legalidad y debido proceso contenidos en los artículos 14º y 16º Constitucionales al poner en un plano de desigualdad a las Autoridades Administrativas frente a los particulares y peor aun favorecer a los más fuertes frente a los más débiles, así como generar un constante estado de incertidumbre para los gobernados durante 5 años, ya que los mismo deben estar

sujetos a la expectativa en cuanto a la voluntad de las Autoridades Administrativas para interponer el juicio de lesividad.

DÉCIMA PRIMERA:

Para la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deja de ser una falta grave, el hecho de que el acto o resolución administrativa que se impugna mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal, haya sido emitido por una Autoridad Administrativa o funcionario incompetente, contraviniendo el texto y espíritu de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su artículo 16° que la incompetencia es una falta grave que transgrede las propias garantías individuales de los gobernados, toda vez que le otorga a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa facultades extraordinarias e inconstitucionales para modificar el monto de las sanciones administrativas, se hace mención de la inconstitucionalidad en virtud de que el propio artículo 27° de nuestra Carta Magna, establece que sólo compete a las Autoridades Administrativas la imposición de sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía y se quebrantan de manera sustancial las defensas de los gobernados que impugnan dichas infracciones toda vez que antes de la entrada en vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el exceso de las multas constituía un concepto de impugnación y se traducía en la nulidad de la resolución impugnada y ahora con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la incompetencia deja de ser una causa de ilegalidad porque al fin y al cabo de todos modos los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa van a corregir tales excesos en perjuicio de los derechos de los gobernados, cometiendo una ilegalidad peor aun ya que las sanciones administrativas no las estarían emitiendo las Autoridades Administrativas, sino los propios Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DÉCIMA SEGUNDA

El control que la Administración Pública ejerce sobre sus propios actos, como lo son los procedimientos de los órganos internos de control y los recursos administrativos interpuestos por los particulares que la propia autoridad administrativa resuelve son insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados frente a los excesos e ilegalidades de la misma todavía no se han convertido en instrumentos eficaces e idóneos para garantizar el legal y debido ejercicio de la función pública.

Además que parece ser que nuestros legisladores al momento de redactar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se rigieron por el principio capitalista de aumentar el erario público sin importar los medios de los que se valieron para establecer preceptos legales notoriamente injustos e inconstitucionales como lo son algunos de los puntos tratados tanto en el capítulo IV como en las propuestas eclécticas de reforma al Juicio Contencioso Administrativo Federal que se mencionan ya que al igual como se mencionó en la introducción del presente estudio, el Juicio Contencioso Administrativo Federal siempre ha sido un fiero enemigo de los excesos de poder y abusos de las Autoridades Administrativas en contra de los gobernados, por lo que en ningún momento debemos olvidar que los verdaderos cambios políticos, sociales y legislativos no son imposibles, ya que su éxito dependen en gran manera de la unión de las voces y conciencias de los ciudadanos, hoy mas que nunca el pensamiento de Montesquieu esta vigente al recordarnos constantemente que la “experiencia histórica nos ha enseñado que quien tiene poder, generalmente abusa de él”¹, pero podríamos añadir que es peor aun, aquel que tiene un gran poder en sus manos para transformar su realidad y las de los demás de una forma positiva y no lo hace, y me refiero al poder de la sociedad, que vive en cada uno de los individuos que la componen, porque sin importar la pluralidad del pensamiento de sus miembros, debe existir unidad en la acción, ya basta de abusos de las autoridades administrativas, ya basta de excesos de poder, ya basta de voces calladas y conciencias dormidas, es el momento de invadir los campos y las ciudades de nuestra nación para despertar las conciencias de los seres olvidados

¹ Louis de Secondat, Charles, Barón de Montesquieu, “Del espíritu de las leyes”, Editorial Planeta, 1998, página 32.

por la cultura y el derecho, hay que usar la razón de las leyes y los principios justos para hablar por quien no puede hablar y luchar por quien no puede luchar, el derecho debe ser siempre una ciencia al alcance de las manos de todos los hombres, si bien no a través de la comprensión que solo concede su estudio sino en la aplicación de la misma ciencia, ya que no existe momento ni antes, ni después de la vida del hombre en el que no se encuentre protegido y regulado por el mismo, por lo tanto debe ser en todo momento un instrumento para garantizar una realidad social donde todos los hombres tengan acceso a la justicia y sean tratados tanto en un plano de igualdad frente a sus iguales, como en uno de protección frente a sus desiguales.

Una vez desahogadas las conclusiones, se hacen las siguientes propuestas eclécticas de reforma al Juicio Contenciosos Administrativo Federal con la finalidad de contribuir con la grandeza y desarrollo del Derecho Contencioso Administrativo.

Propuesta ecléctica de Reforma al Juicio Contencioso Administrativo Federal.

I. Propuesta ecléctica de reforma al artículo 14º, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula lo relativo al Expediente Administrativo.

Como se mencionó en el capítulo que antecede, una de las novedades que incorpora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en la fracción V de su artículo 14º, es la que concede al demandante la posibilidad de ofrecer como medio probatorio, la documental pública consistente en el expediente administrativo.

Como fue previamente mencionado, no obstante que la introducción del expediente administrativo como medio probatorio constituye un progreso significativo en pro de la defensa de los derechos de los gobernados, la regulación que existe de dicha figura, dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no regula específicamente las modalidades y particularidades procesales que van a regir a dicho medio probatorio, limitándose solamente a indicar que el expediente administrativo es aquel que contiene la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada, que al momento de que la Autoridad Demandada remita el expediente administrativo éste no incluirá las documentales privadas del actor, que el expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad y que estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

Por lo tanto, es de fácil apreciación el señalar que tal figura jurídica carece de una debida regulación en cuanto a su aplicación, ya que se deja en un claro estado de incertidumbre jurídica a las partes, toda vez que las mismas desconocen

la forma en la que se va a desarrollar dicho medio probatorio ya que no se precisan, ni resuelven las siguientes prerrogativas:

- Una vez ofrecido el expediente administrativo por el demandante, en que momento se le va a requerir a la Autoridad Demandada.
- En caso de requerirse en el auto admisorio de la demanda, ¿en qué momento deberá remitirlo a la Sala?
- ¿El expediente administrativo, será remitido por la Autoridad demandada en la contestación de la demanda o se le va a conceder un plazo para presentarlo?
- En caso que se le conceda un plazo para presentarlo, ¿de cuánto tiempo será?
- Remitido el expediente administrativo a la Sala competente, ¿éste solo quedará integrado en el expediente o también se le correrá traslado al actor?
- Con la llegada del expediente administrativo. ¿Se le notificará personalmente al oferente?
- En el momento en que obre el expediente administrativo a la Sala, ¿En qué momento el oferente podrá realizar las manifestaciones emanadas del análisis del expediente administrativo? ¿Una vez que se encuentre en la Sala integrado al expediente administrativo o cuando se le corra traslado del mismo?
- ¿La Autoridad Demandada remitirá el expediente administrativo en original o podrá ser en copia certificada?
- Una vez que remitido el expediente administrativo en la Sala del Tribunal o se le haya corrido traslado al demandante del mismo ¿la Sala le concederá un plazo para hacer sus manifestaciones, podrá ampliar su demanda o solo hará manifestaciones en los alegatos?
- ¿Que sucederá en caso de que la Autoridad demandada no remita el expediente administrativo?, ¿Se le multará, se le volverá a requerir,

se le imputarán como ciertos los hechos manifestados por el oferente?

En base a lo anterior expuesto, se realiza la siguiente propuesta ecléctica de reforma a la fracción V del artículo 14º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo consistente en la modificación de su tercer párrafo y la adición de un cuarto párrafo en los siguientes términos:

El tercer párrafo cambia de:

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.

Para quedar de la siguiente manera:

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. El expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. Una vez ofrecido por el demandante, la Sala en el auto admisorio requerirá a la autoridad demandada para que ésta remita el expediente administrativo al momento de contestar la demanda, ya sea en original o en copia certificada en dos ejemplares, uno para que obre en el expediente de la Sala que estará a disposición de las partes que pretendan consultarlo y el segundo tanto para correr traslado al demandante.

Se introduce un cuarto párrafo, en los siguientes términos:

En caso de que la autoridad demandada no remita el expediente administrativo, se le impondrá una multa por el monto equivalente de uno a mil tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, y se le requerirá nuevamente por segunda vez para que en el término de cinco días lo presente, por lo que en caso de no hacerlo se le aplicará una multa por el equivalente de mil a cinco mil tantos del salario mínimo general del área geográfica

correspondiente al Distrito Federal, apercibiéndosele que en el caso de no presentar el expediente administrativo, dicha documental pública perderá la presunción legal en perjuicio de la Autoridad Administrativa al momento de ser valorado y dejará de constituir prueba plena y se tendrán como ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa a dicho expediente, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados y el oferente del expediente administrativo tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios que correrá a cargo de dicha Autoridad Administrativa de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Así mismo se deberá adicionar una sexta fracción al artículo 17° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar en los siguientes términos:

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. ...*
- II. ...*
- III. ...*
- IV. Cuando con motivo de presentación del expediente administrativo al que hace referencia el artículo 14, se introduzcan, dentro del mismo, cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.*

II. Propuesta ecléctica de reforma al artículo 13° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la finalidad de introducir el beneficio de duplicidad del término para interponer la demanda del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

El 23 de junio del 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, con la finalidad de fortalecer los derechos y garantías de los contribuyentes. Cabe señalar que dentro de dicho ordenamiento se contemplan nuevos esquemas de defensa y protección a favor de los mismos, como es el caso del expediente administrativo y el del beneficio de la duplicidad del término para interponer la demanda del Juicio Contencioso Administrativo.

Al respecto de este último, cabe señalar que dicho ordenamiento jurídico otorga en su artículo 23° dos derechos en pro de la defensa de los contribuyentes, el primero consistente en establecer el derecho que tienen los gobernados de ser informados acerca de cuales son los recursos y medios de impugnación que tienen a su alcance para combatir los actos y las resoluciones administrativas y en segundo lugar, casi en el mismo sentido se encuentra el derecho que concede a los contribuyentes el beneficio de duplicar el término de 45 días para interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal, en el caso de que las Autoridades Administrativas omitan indicar en sus resoluciones y notificaciones los recursos y medios de defensa que procedan contra la misma, así como señalar el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse.

Es menester señalar que el beneficio de la duplicidad del término para impugnar las resoluciones y actos administrativos antes expresado, deberá introducirse en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que constituye un derecho que debe ser conocido por todo litigante y estudioso de la materia Contenciosa Administrativa, no obstante que la Ley Federal de Derechos del Contribuyente es de orden público y por ende se encuentra al acceso de toda la población, sus beneficios sólo se podrán hacer valer por aquellos que conocen dicho ordenamiento y a petición de parte, por lo que si se incluye tal beneficio dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dejaría de ser a petición de parte y se haría valer de oficio, obligando a los Magistrados Instructores que componen las Salas del Tribunal Federal de Justicia a revisar al momento de emitir el auto admisorio de demanda, si las resoluciones, actos y notificaciones impugnadas cuentan con la mención expresa del término y el medio para impugnar la misma dentro de su contenido, por lo que si no hacen tal

mención expresa, el Magistrado Instructor en lugar de computar el término de 45 días hábiles para interponer la demanda del Juicio Contencioso Administrativo Federal, deberá duplicar tal término para otorgarle al gobernado 90 días hábiles para interponer su demanda respectiva, así mismo, si se incluye en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Magistrado Instructor no podrá desechar las demandas por extemporáneas, toda vez que estará obligado de oficio a revisar minuciosamente si la resolución impugnada o su notificación, contiene expresamente los medios de defensa que procedan contra la misma, así como el plazo para la interposición de los mismos.

Por lo tanto, se hace la siguiente propuesta ecléctica de reforma al artículo 13° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mediante la adición de una cuarta fracción, en los siguientes términos:

“La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

V. De cuarenta y cinco días siguientes...

VI. De cuarenta y cinco días siguientes...

VII. De cinco años...

VIII. De noventa días siguientes a aquél en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, cuando las autoridades fiscales al momento de emitir y notificar sus resoluciones omitan señalar a los contribuyentes los recursos y medios de defensa que procedan, así como el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse”.

III. Propuesta ecléctica de introducir en la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo Federal en contra de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, que no se ajusten a la ley.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha demostrado ser una institución jurisdiccional necesaria para el desarrollo del estado, desde su creación en 1936 hasta la fecha, ha evolucionado constantemente y con el paso del tiempo ha adquirido cada vez mayor competencia material.

En un principio se creyó inalcanzable la extensión de la competencia material del Juicio Contencioso Administrativo a la materia administrativa, sin embargo con el paso de los años dicha materia fue conquistada. Así mismo se creía que el Juicio Contencioso Administrativo solamente conocería de las resoluciones definitivas, sin embargo con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se extendió la competencia material del Juicio Contencioso Administrativo Federal hacia los actos generales autoaplicativos y heteroaplicativos.

Pues bien, en base a lo anterior expuesto y con la finalidad de contribuir con el constante progreso y evolución del Juicio Contencioso Administrativo Federal, para fortalecerlo en un mejor instrumento a través del cual los gobernados defiendan sus derechos frente a la ilegalidad de los actos de las autoridades administrativas se hace la siguiente propuesta ecléctica, consistente en dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de competencia suficiente para conocer de los juicios que se promuevan contra los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución.

En primer término es necesario precisar los siguientes puntos:

- I. El Procedimiento Administrativo de Ejecución (PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN), se encuentra regulado por los artículos del 145º al 196º inciso b del Código Fiscal de la Federación.
- II. Básicamente el Procedimiento Administrativo de Ejecución (AE) se compone de ocho etapas que son:
 - a) Requerimiento de pago y secuestro de bienes.
 - b) Avalúo de dichos bienes para fijar la base para remate (la asignación de valor de los bienes para subastarlos).
 - c) Publicación de convocatorias para el remate.

- d) La celebración de la primera almoneda.
- e) La celebración de la segunda almoneda.
- f) Calificación de las posturas legales.
- g) Adjudicación al mejor postor de los bienes subastados previo pago de lo ofrecido por ellos en la postura relativa.
- h) Aplicación de lo pagado por el postor respecto de los bienes enajenados.

Es importante precisar que todas y cada una de las etapas que componen el Procedimiento Administrativo de Ejecución se integran por una serie de actos concatenados que concluyen con la resolución que aprueba o desaprueba el remate de los bienes embargados.

- III. Tanto la legislación como la jurisprudencia emitida tanto por el poder Judicial, establecen que el "Juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Procede exclusivamente contra la resolución que concluye el procedimiento administrativo de ejecución", toda vez que las etapas intermedias que constituyen el Procedimiento Administrativo de Ejecución carecen de definitividad, por lo que los vicios cometidos en ellas no podrán ser impugnados sino hasta que combata la resolución definitiva que culmine el procedimiento administrativo de ejecución. Al respecto es necesario precisar que dentro del Código Fiscal de la Federación no se hace mención de cual es la resolución definitiva que pone fin a dicho procedimiento, sin embargo en la práctica forense del Derecho Contencioso Administrativo encontramos que la resolución que aprueba o desaprueba el remate de los bienes embargados, mayormente conocida como la aplicación del producto, es aquella a la que se identifica como la resolución definitiva del Procedimiento Administrativo de Ejecución, es decir el Juicio Contencioso Administrativo Federal solo es procedente cuando en términos del

¹ I Jurisprudencia 2a./J.109/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

artículo 20º del Código Fiscal de la Federación, se cubren en favor del fisco federal el producto del remate a favor de los créditos más antiguos y accesorios como lo son: gastos de ejecución, recargos, multas etcétera.

Circunstancia que resulta hasta cierto punto ilógico, toda vez que el momento procesal oportuno para combatir las ilegalidades del Procedimiento Administrativo de Ejecución lo conforma un momento en el cual ya se causó en perjuicio del gobernado un daño sumamente grave y casi imposible de reparar, toda vez que los bienes embargados objeto de dicho procedimiento ya fueron adjudicados a un tercero quien los adquirió de buena fe.

- IV. De acuerdo al artículo 117º, fracción II, inciso b) del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revocación es procedente contra las resoluciones que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, mientras que el Juicio Contencioso Administrativo Federal sólo es procedente con la resolución definitiva de dicho procedimiento.

Una vez precisado lo anterior, es menester señalar que la propuesta ecléctica consiste en establecer la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo Federal contra los actos que componen el Procedimiento Administrativo de Ejecución debe ser procedente en base a los siguientes argumentos:

Primero:

Dentro del derecho procesal administrativo existe el principio de congruencia, que significa que debe existir y prevalecer en todo momento una congruencia o un paralelismo entre los recursos administrativos ordinarios y los Juicios Contenciosos Administrativos tanto a nivel local como federal, de lo anterior pudiese desprenderse que en cumplimiento a dicho principio, debe existir congruencia al poder impugnar las etapas que componen el Procedimiento Administrativo de Ejecución ya sea mediante el recurso de revocación o el Procedimiento Administrativo de Ejecución, sin embargo la realidad es otra, toda vez que dichas etapas que componen el Procedimiento Administrativo de Ejecución

si se puede combatir mediante el recurso de revocación, lo cual en base al principio de congruencia antes mencionado, se debería extender al juicio Contencioso Administrativo Federal.

Segundo:

De acuerdo al artículo 117º del Código Fiscal de la Federación, "La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"², lo cual significa que el propio Código Fiscal de la Federación indirectamente otorga a los gobernados un beneficio que no se aplica, ni se respeta y por lo contrario, se traduce en una contradicción legal ya que por un lado se considera optativo el combatir las etapas que componen el Procedimiento Administrativo de Ejecución, mientras que por otra parte el Juicio Contencioso Administrativo Federal es improcedente para combatirlo.

Tercero:

Por otra parte, al proceder el Juicio Contencioso Administrativo Federal solo contra la resolución definitiva que concluye el Procedimiento Administrativo de Ejecución no aplicaría ninguna clase de ejecución, toda vez que al momento de poder impugnar dicho proceso la supuesta resolución definitiva de dicho proceso estaría consumada y ni siquiera operaría la propia suspensión del Juicio Contencioso Administrativo Federal, lo cual genera un estado de incertidumbre y de indefensión en perjuicio de los gobernados.

Cuarto:

El párrafo segundo del artículo 17º Constitucional establece que "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"³, lo cual se traduce en un principio constitucional que otorga el pleno acceso a la justicia a favor de todos los individuos, sin embargo al no permitir que los gobernados combatan los actos que conforman el procedimiento administrativo de ejecución mediante el juicio Contencioso Administrativo en un momento procesal en el cual es rescatable el

² CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Artículo 120

³ Artículo 17 Constitucional.

daño causado en perjuicio del gobernado, le genera al mismo un claro estado de incertidumbre jurídica.

Por lo tanto se deberá incluir dentro del artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa una XVI fracción en los siguientes términos:

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO II - De la competencia material del tribunal

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. ...

II. ...

XVI. También conocerá de los juicios que se promuevan contra los actos de autoridades fiscales federales que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley".

IV. Propuesta ecléctica de reforma a la fracción IV del artículo 52 de la Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo que otorga a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa facultades inconstitucionales para reducir el monto de las sanciones administrativas.

Dentro de las novedades que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo incorpora en su capítulo VIII, destaca aquella contenida en el último párrafo de la fracción IV, de su artículo 52º, que señala lo siguiente:

"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".

En relación a lo anterior, es necesario señalar que al otorgar a los Magistrados que componen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa facultades extraordinarias, tales como la de modificar el monto de las sanciones cuando a su juicio éstas sean excesivas, se quebrantan principios constitucionales como es el caso del contenido en el artículo 27° de nuestra Carta Magna.

En primer término, es preciso señalar que el sistema jurídico mexicano se basa en el principio de jerarquía del orden jurídico, donde la Constitución Política se encuentra por encima de cualquier ordenamiento jurídico, teniendo como consecuencia otro principio que es el de la Supremacía Constitucional y por lo tanto debe existir una evidente subordinación de la norma fiscal hacia la norma constitucional que demuestre que se ha dado cumplimiento al expedir la primera, a las reglas que derivan de la llamada jerarquía normativa.

En relación a lo anterior es menester señalar que las facultades otorgadas a los magistrados de modificar el monto de las sanciones administrativas es inconstitucional porque va en contra de lo establecido por el artículo 27° de nuestra Carta Magna, en virtud de las siguientes premisas:

PREMISA MAYOR:

El artículo 21 Constitucional en su primer párrafo establece lo siguiente:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. **COMPETE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR LAS INFRACCIONES DE LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICÍA**, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas

PREMISA MENOR:

El último párrafo de la fracción IV del artículo 52º señala lo siguiente:

"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".

Por lo tanto, podemos concluir en que el precepto contenido en la premisa menor en la parte que señala que el tribunal "deberá reducir el importe de la sanción" va en contra del texto y espíritu del precepto Constitucional contenido en la premisa mayor, en virtud de que la propia Constitución es muy clara al señalar que solamente compete a la Autoridad Administrativa la aplicación de sanciones, mientras que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo faculta a los Magistrados del Tribunal para reducir o modificar el importe de las sanciones.

En ningún momento se puede argumentar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano administrativo, toda vez que no obstante de que pertenece al poder ejecutivo y que tiene como sustento legal en el Inciso H, de la Fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, también es cierto que la propia Constitución establece que es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos independiente del poder al que pertenece.

Tampoco se puede argumentar que pertenece al poder judicial por tener la naturaleza de un órgano jurisdiccional, toda vez que el mismo precepto constitucional antes señalado lo identifica como un Tribunal de lo Contencioso Administrativo mas no como un tribunal perteneciente al Poder Judicial ni como Autoridad Administrativa, supuestos legales que se corroboran con el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que establece lo siguiente:

*"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"*⁴

⁴ Artículo 1

Se reitera en que las facultades que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo otorga a los Magistrados para reducir el monto de las sanciones administrativas, son notoriamente inconstitucionales, toda vez que las mismas están invadiendo la esfera jurídica de los órganos de la Administración Pública y todo argumento tendiente a desvirtuar o tratar de encuadrar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como Autoridad Administrativa sería retrogrado, toda vez que como se expresó en los capítulos I y III de este estudio, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa luchó durante años por constituirse como un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, "encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial..."⁵

La propuesta de suprimir tales facultades del texto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se confirma con el siguiente criterio jurisprudencia publicado por el Semanario Judicial de la Federación que a la letra dice:

Registro IUS: 179690

Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, enero de 2005, p. 409, tesis 1a. CLV/2004, aislada, Constitucional, Común.

Rubro: ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LOS ÓRGANOS PERTENECIENTES AL PODER JUDICIAL NO SON LOS ÚNICOS ENCARGADOS DE REALIZAR ESA FUNCIÓN.

Texto: Es cierto que en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Sin embargo, de ese precepto constitucional no se desprende que los órganos pertenecientes al Poder Judicial sean los únicos encargados de administrar e

⁵ Villalobos Ortiz, María del Consuelo, (Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), "Razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza del prestigio que le reconoce la sociedad", [en línea, disponible en <http://www.tfjfa.gob.mx>]. Consultado el 3 de julio de 2006.

impartir justicia, ni que los organismos que formalmente son integrantes del Poder Ejecutivo tengan impedimento para sustanciar procedimientos administrativos y emitir sus resoluciones, tan es así, que en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la propia Constitución, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, que no pertenecen al Poder Judicial, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tienen a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para establecer las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, de ahí que la administración e impartición de justicia que tutela el artículo 17 constitucional, puede desempeñarse por órganos del Estado que, aunque no son formalmente integrantes del Poder Judicial, están en aptitud de realizar actos en sentido material e intrínsecamente jurisdiccionales, sin importar que el órgano estatal que los realice pertenezca al Poder Legislativo, al Judicial o al Ejecutivo, siempre y cuando la ley los autorice para ello y no haya prohibición constitucional al respecto.

Precedentes: Amparo en revisión 2444/2003. José Luis Enrique Corella Gordillo. 25 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

Por lo tanto se concluye en que la facultad otorgada a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reducir el importe de las sanciones administrativas cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, es inconstitucional y quebranta de manera sustancial las defensas de los gobernados que impugnan dichas multas mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal, toda vez que si antes de la entrada en vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el exceso de las multas constituía un concepto de impugnación se traducía en la nulidad de la resolución impugnada ahora con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal va a corregir las deficiencias contenidas en las resoluciones administrativas de las Autoridades Administrativas en perjuicio de los derechos de los gobernados, toda vez que ahora el exceso de poder o abuso de autoridad contenido en una resolución administrativa donde se excedan los límites legales para imponer multas dejarán de ser una falta grave que pueda traducirse en la nulidad de dicha resolución para convertirse en una falta de las Autoridades

Administrativas intrascendente, toda vez que la misma puede ser corregida por los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin importar que tal facultad invada otras esferas y revista el carácter de inconstitucional.

Por lo tanto tal facultad contenida en el artículo 52º, último párrafo de la fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deberá ser suprimida, ya que al las sanciones administrativas dejarían de ser emitidas por las Autoridades Administrativas, sino los propios Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

V. Propuesta ecléctica de reforma a la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establece el inconstitucional término de 5 años para interponer el juicio de lesividad.

Como fue señalado en el segundo capítulo de este estudio, el juicio de lesividad es identificado por la doctrina administrativa como un proceso especial del juicio contencioso administrativo, a través del cual las Autoridades Administrativas pueden someter a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la legalidad de las resoluciones favorables a los particulares.

Es de señalar que la inconformidad respecto al juicio de lesividad no radica en su existencia, ni en la forma en la que se desarrolla dicha modalidad del Juicio Contencioso Administrativo Federal, ni en el derecho que las Autoridades Administrativas tienen para ejercerlo, sino principalmente en el término de cinco años para interponerlo, mismo término que reviste el carácter de inconstitucional en base a los siguientes argumentos:

En primer lugar es necesario hacer mención a que todo proceso jurisdiccional debe respetar a favor de las partes las garantías de seguridad y certeza jurídica, emanadas del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional que señala lo siguiente:

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Se hace mención a las garantías de seguridad y certeza jurídica en virtud de que las mismas emanan de la propia Constitución, la doctrina señala que la garantía de seguridad jurídica dentro de los procesos se compone de 4 elementos, mismos que deberán ser respetados tanto en lo individual como en su conjunto, para así garantizar el respeto de los derechos de los gobernados, siendo tales elementos los siguientes: el juicio previo al acto de privación, que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos, el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales, y la decisión ajustada a las leyes vigentes.

Se hace mención de los elementos que conforman dicha garantía, porque es el tercero el que nos ocupa, toda vez que es aquel que señala que en todo proceso se deben cumplir y observar las formalidades procesales emanadas de la ley y haciendo referencia a tales formalidades procesales es necesario precisar que tales se deben dar en un plano de igualdad para las partes que se encuentren en el mismo supuesto jurídico, es decir dar el mismo trato a los iguales y desigual a los desiguales, en relación con lo anterior es preciso señalar que la relación jurídica que existe entre los gobernados y las Autoridades Administrativas no se encuentran en un plano de igualdad, más bien en una desigualdad donde la balanza se inclina a favor de las Autoridades Administrativas, relación jurídica a la que el derecho administrativo denomina como supra subordinación, por lo tanto la lógica jurídica se inclinaría a favor del menos beneficiado, sin embargo no obstante de que los Órganos de la Administración Pública tienen todo a su favor, muestra de ello es la presunción iuris tantum que tienen todas sus resoluciones, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo le concede a las mismas un término de 5 años para interponer el juicio de lesividad (que en la realidad es el mismo Juicio Contencioso Administrativo Federal), mismo término que dista enormemente de los 45 días que la ley otorga al particular para impugnar un acto o resolución emitido por parte de la autoridad.

Doctrinalmente hablando la garantía de seguridad jurídica puede analizarse desde los puntos de vista subjetivo y objetivo, siendo el primero el que se caracteriza como la certeza que tiene todo individuo de que sus bienes y derechos le serán respetados en todo momento, mientras que desde el punto de vista objetivo se refiere a la garantía de seguridad jurídica que pugnará en todo momento por la existencia de un orden social basado en la justicia y el bien común. Pues bien dentro de la presente propuesta es la garantía de seguridad jurídica vista desde el punto de vista subjetivo la que quebranta el término de cinco años para que las autoridades administrativas interpongan el Juicio Contencioso Administrativo Federal al que se denomina como juicio de lesividad. Se habla de un quebranto de tal garantía en virtud de que no otorga ninguna certeza jurídica el hecho de que un gobernado obtenga una resolución administrativa favorable por parte de las autoridades fiscales, si en cualquier momento dentro del excesivo término de 5 años la autoridad administrativa puede desconocer unilateralmente dicha resolución favorable al particular e interponer el Juicio de Lesividad.

Y peor aun sería si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolviera declarar la nulidad de tal resolución favorable otorgada al particular, porque generaría en este último un grave daño económico, que traería como producto una indebida aplicación de las disposiciones fiscales en ejercicios anteriores y por ende estaría obligado a pagar contribuciones omitidas, ni que decir en el supuesto en el que el gobernado tenga que devolver cantidades que le fueron concedidas en la resolución administrativa que le había sido favorable previamente y que tal vez ya no cuente con ellas, sin mencionar los elevados costos de abogados que un litigio fiscal represente.

El término de 5 años para interponer el juicio de lesividad genera una terrible incertidumbre, donde el gobernado durante este tiempo tiene que estar a la expectativa en cuanto a la voluntad de las Autoridades Administrativas, toda vez que las resoluciones administrativas a favor del particular no serán definitivas ni consentidas hasta en tanto no se consuma el plazo de cinco años.

Es preciso señalar que el término de cinco años para interponer el juicio de lesividad no es ilegal toda vez que tiene como fundamento legal la fracción III del artículo 13° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin

embargo si es inconstitucional porque quebranta los principios de igualdad y equidad procesal de las partes.

Se hace referencia al principio de igualdad porque en el caso concreto del Juicio Contencioso Administrativo Federal, tanto las Autoridades Administrativas como los gobernados gozan del igual derecho de interponer dicho juicio, sin embargo el término para interponerlo es excesivamente inequitativo, toda vez que la equidad procesal se traduce en la aplicación de la justicia al caso concreto, y en este caso específico se va aplicar la misma justicia administrativa tanto para las autoridades administrativas como para los gobernados en virtud de que sin importar quien interponga el Juicio Contencioso Administrativo Federal en ambos casos se les aplicará el mismo procedimiento y se les juzgará con las mismas leyes, es decir se quebranta el principio de igualdad toda vez que a dos entes jurídicos como lo son las autoridades administrativas y los gobernados se les da un trato desigual en una situación igual, lo que trae como producto el quebranto a las garantías de igualdad y equidad procesal emanadas de los artículos 13°, 14° y 16° Constitucionales, toda vez que se está haciendo una excesiva distinción y preferencia a favor de los órganos de la Administración Pública.

Cabe señalar que no obstante que los gobernados en la vida cotidiana no gozan de un plano de igualdad frente a las Autoridades Administrativas, dentro de los procesos jurisdiccionales no obstante de todas las presunciones legales que poseen las resoluciones administrativas se puede hablar que en ese plano en específico, si existe un plano de igualdad donde las partes gozan de los mismos derechos para ejercer sus acciones, así como para hacer valer sus defensas y excepciones donde la diferencia radica en la habilidad de los litigantes de las dos partes, tal plano de igualdad encuentra su sustento legal en el artículo 3° del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que señala:

ARTÍCULO 3º

Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación, en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos

relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes, sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.

En base a lo anterior, existe la presunción legal de que la igualdad dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal si se da, no en un plano numérico, ni de recursos sino en el simple ejercicio que tienen las partes para hacer valer sus acciones y defensas.

Así mismo, se puede observar que el legislador no señaló causa, razonamiento o fundamento legal alguno para determinar que el plazo de 5 años es el ideal para que las Autoridades Administrativas interpongan el juicio de lesividad, por lo que si el legislador simplemente se inspiró en el término de 5 años de la prescripción o la caducidad es igualmente violatorio a la garantía de seguridad jurídica toda vez que no se puede conceder el mismo término de 5 años a dos situaciones distintas.

Por lo tanto, se puede concluir que el término de 5 años para interponer el juicio de lesividad, consignado en la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es inconstitucional por violentar los principios de igualdad y equidad procesal de las partes contenidos en los artículos 13, 14 y 16 constitucionales, debido al estado de inseguridad e incertidumbre jurídica que genera en el particular.

El término de 5 años para que las autoridades administrativas interpongan el juicio de lesividad es inconstitucional, toda vez que quebranta el principio de igualdad de las partes, en virtud de que el artículo 13° Constitucional establece que las partes que se encuentran en un mismo proceso, deberán tener los mismos derechos que sus contrapartes, sin darle un trato especial a las Autoridades Administrativas como es el caso de concederle un plazo mayor para presentar su demanda del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

El término de 5 años para interponer el juicio de lesividad, es inconstitucional, toda vez que quebranta los principios de seguridad y certeza jurídica de los gobernados toda vez que una resolución administrativa favorable no adquirirá el carácter de definitiva en tanto no trascorra el plazo de 5 años,

generando un constante estado de incertidumbre toda vez que, no obstante de que tal resolución favorable goza de la presunción de legalidad iuris tantum, la misma podrá ser revocable en tanto no transcurra dicho plazo.

Consultando los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encontramos que dicho tribunal hace una deficiente interpretación al principio de igualdad de las partes, mediante una tesis aislada en la que extrañamente justifica el término de 5 años para que las autoridades administrativas interpongan el juicio de lesividad en base a la excesiva carga laboral que tienen los órganos de la Administración Pública, argumento que solo demuestra lo lejanos que muchas veces se encuentran sus criterios, de la realidad social que vive el país.

En base a lo anterior expuesto y tomando en cuenta dos puntos importantes, el primero que establece el principio de igualdad de las partes en los procesos y el segundo consistente en la excesiva carga de trabajo que muchas veces tienen los órganos de la Administración Pública, se hace la siguiente propuesta ecléctica de reforma a la fracción III, del artículo 13° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cambiando el término de 5 años por el de 1 año para interponer el juicio de lesividad, quedando en los siguientes términos:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo TÍTULO II - De la substanciación y resolución del juicio

CAPÍTULO I - De la demanda

ARTÍCULO 13

La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. ...

a) ...

b) ...

II. ...

III. De un año cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que ésta se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

VI. Propuesta ecléctica de reforma al inciso a de la fracción I, del artículo 57º de la Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que para dicho ordenamiento deja de ser una falta grave una violación constitucional como lo es incompetencia material de los actos y resoluciones administrativas.

Una de las novedades que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo incorpora en perjuicio de los gobernados es aquella contemplada en el inciso A, fracción I de su artículo 57 que establece lo siguiente:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

TÍTULO II - De la substanciación y resolución del juicio

CAPÍTULO IX - Del cumplimiento de la sentencia y de la suspensión

ARTÍCULO 57

Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia,

siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

Cabe señalar que el inciso en referencia es totalmente novedoso, toda vez que si bien es cierto que el derogado artículo 238° en su fracción I del Código Fiscal de la Federación señalaba que la incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada es una causal de ilegalidad de la misma, también es cierto que dicho precepto no establecía en ningún momento que una vez declarada la nulidad de la resolución impugnada por incurrir en la causal de incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, por lo tanto tal precepto deberá ser reformado en base a los siguientes argumentos:

PRIMERO:

En primer lugar es menester señalar que el contenido del inciso a), fracción I del artículo 57° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es inconstitucional porque quebranta los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16° Constitucional, como se demuestra en el siguiente silogismo:

Premisa mayor:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el primer párrafo de su Artículo 16°, señala lo siguiente:

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.

Premisa Menor

El artículo 57, fracción 1, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 57

Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

Por lo tanto, del análisis de los preceptos antes mencionados que constituyen las premisas mayor y menor, se desprende que si bien es cierto que el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no viola aparentemente lo establecido en el artículo 16° Constitucional, también es cierto que el contenido de la segunda premisa le resta valor e importancia al precepto constitucional contenido en la primera, en base a los siguientes argumentos:

- a) Para la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deja de ser una falta grave, el hecho de que el acto o resolución administrativa que se impugna mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal, haya sido emitido por un funcionario incompetente, cuando la propia Constitución en su artículo 16° establece que si es una falta grave que transgrede las propias garantías individuales de los gobernados.
- b) Es inconstitucional, en virtud que la propia Constitución establece que todo acto de molestia debe estar emitido por una autoridad competente, es decir el funcionario que emite la resolución debe contar con facultades expresas emanadas de un ordenamiento jurídico, es de tal importancia que los actos administrativos sean emitidos por una autoridad competente que la misma competencia es una cuestión de orden público y dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal es una cuestión no de forma sino de fondo emanada de un principio constitucional, como lo es el de la legalidad.
- c) El sistema jurídico mexicano, se basa en el principio de Supremacía Constitucional, que sigue el sentido del principio de jerarquía del orden jurídico predicado por Hans Kelsen, que establece: el texto y espíritu de la propia Constitución está por encima de cualquier ordenamiento o

ley secundaria, toda vez que es la propia Constitución la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad al orden jurídico nacional. Por lo tanto resulta contradictorio que una norma federal vaya en contra de la propia Constitución restándole importancia a una cuestión tan importante como lo es la competencia de los actos administrativos.

- d) No obstante que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio la incompetencia, que por ministerio de leyes de orden público, es menester señalar que la inclusión del inciso en referencia, genera un estado de incertidumbre legal para los gobernados, toda vez que antes de la puesta en vigencia de la Ley Federal de Procedimiento el obtener una resolución de dicho Tribunal en la que se declare la nulidad lisa y llana de una resolución administrativa por incurrir en la ilegalidad de incompetencia (que es una cuestión de fondo), representaba que el asunto estaba concluido y no se podía volver a juzgar por la misma conducta que dio nacimiento a la resolución declarada nula.

SEGUNDO:

El contenido del inciso a), fracción I del artículo 57° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es inconstitucional porque en el asunto específico de resoluciones administrativas en las que se sancione a los servidores públicos, se pretende imponer dos o más sanciones por una misma conducta, lo cual quebranta el párrafo I de la fracción III del Artículo 109° Constitucional, como se demuestra en el siguiente silogismo:

PREMISA MAYOR:

El párrafo 1, de la fracción III del artículo 109° Constitucional, señala lo siguiente:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.-...

II.-...

III.- *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. NO PODRÁN IMPONERSE DOS VECES POR UNA SOLA CONDUCTA SANCIONES DE LA MISMA NATURALEZA.

PREMISA MENOR

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, señala lo en su artículo 57º lo siguiente:

Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

Por lo tanto, del análisis de los preceptos antes mencionados que constituyen las premisas mayor y menor, se desprende que el contenido de la premisa menor por lo que respecta a la parte en que señala "Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución", es contrario al precepto Constitucional contenido en la premisa mayor contenido, toda vez que en el asunto en concreto de sanciones impuestas a los servidores públicos (mismas sanciones que pueden ser impugnadas mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal en términos de la fracciones VII y XII del artículo 11º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo permite que se emitan un sin número de resoluciones administrativas en las que se sancione al servidor público en cuestión por una misma conducta, mientras que la

propia Constitución lo prohíbe expresamente en el párrafo 1, de la fracción III de su artículo 109°.

TERCERO:

En relación al punto que antecede, donde se demostró la inconstitucionalidad de sancionar dos veces a un servidor público por una misma conducta, resulta interesante señalar que tal principio contenido en el párrafo 1, de la fracción III del artículo 109° Constitucional, se puede aplicar por analogía a favor aquellos individuos que se encuentren en el supuesto de ser sancionados dos veces por una misma conducta, no obstante de que ya fue juzgada por la misma en un Juicio Contencioso Administrativo Federal donde se decretó la nulidad de la misma por incompetencia, por lo tanto se deberá reformar el artículo 57, fracción 1, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para así evitar que las autoridades administrativas impongan sanciones por una misma conducta en perjuicio de los gobernados y más aun cuando tales sanciones hayan sido juzgadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se hace mención a la figura de la analogía, ya que la misma tiene aplicación en la relación de semejanza que existe entre elementos de cosas diferentes, la cual permite extender a una los predicados de la otra, por lo tanto los elementos de semejanza que existen entre los servidores públicos y los gobernados que se defienden mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal se pueden extender en beneficio de los últimos, en específico aquel que señala que no se puede juzgar dos veces por una misma conducta y peor aun cuando ya se ha juzgado previamente la imposición de una sanción.

La hipótesis antes mencionada es perfectamente aplicable a la materia fiscal y administrativa en virtud de que la analogía solamente está prohibida en la materia penal como lo señala el artículo 23° Constitucional, por lo tanto tales beneficios deberán ser extendidos a todos los gobernados mediante la reforma del precepto en cuestión.

CUARTO:

El artículo 57º, fracción 1, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, quebranta el principio de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 Constitucional, toda vez que el hecho de que las autoridades administrativas que a su criterio se consideren competentes, puedan volver a emitir otra resolución administrativa donde se vuelva a juzgar una conducta ya juzgada genera un terrible estado de incertidumbre en los gobernados toda vez que los mismos serían objeto de constantes resoluciones administrativas donde se castigue una misma conducta durante 5 años, ya que éste deberá litigar juicio tras juicio hasta cumplir dicho término, con todos los gastos que implica en abogados y garantías, estando en un constante estado de incertidumbre legal, sin hablar de los excesivos costos de los recargos y actualizaciones que generan los créditos fiscales.

Además de lo anterior, parece ser que el legislador que redactó la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, más que velar porque el proceso contencioso administrativo sea justo, parece ser que su principal intención es la de subsanar las deficiencias de la administración pública y corregir sus errores, sin importar que emitan resolución tras resolución en perjuicio y detrimento de los derechos de los gobernados.

QUINTO:

Así mismo, el contenido del inciso a), fracción I del artículo 57º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es contrario a la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial Federal, toda vez que la misma señala que la incompetencia de las autoridades administrativas cuyas resoluciones son impugnadas mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal, es una cuestión de fondo, que debe tener por consecuencia, la nulidad en forma lisa y llana, de la resolución impugnada, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio, teniendo como consecuencia la cosa juzgada, misma que no puede volver a ser discutida, argumento que se apoya en base al siguiente criterio de jurisprudencia emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito.

Tipo de documento: Jurisprudencia

Novena época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVII, Marzo de 2003

Página: 1534

NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 66/2002. Monte del Carmen, S.A. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 118/2002. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, Unidad Administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 5 de junio de 2002.

Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 154/2002. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otras. 7 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Maclas.

Revisión fiscal 386/2002. Administradora Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, Unidad Administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 15 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Maclas.

Revisión fiscal 43/2003. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 5 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

SEXTO:

El contenido del artículo 57, fracción 1, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es burla para los gobernados toda vez que la gran mayoría de las Sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se declara la nulidad lisa y llana por incurrir en la ilegalidad de incompetencia, la misma es decretada no tanto porque la incompetencia sea material del órgano administrativo que emitió la resolución impugnada, sino porque el sujeto o funcionario público que la emitió es incompetente, incompetencia conocida como subjetiva, toda vez que dicho funcionario carece de facultades expresas ya sea para emitir dicha resolución, sustanciar procedimientos o imponer multas, sanciones o créditos fiscales.

Al respecto la doctrina administrativa señala que existen diversas clases de competencia, la territorial, la objetiva o material y la subjetiva, siendo las dos últimas las de relevancia en este asunto en concreto.

En primer lugar es necesario distinguir entre la competencia objetiva o material y la subjetiva. La competencia objetiva o material es aquella que emana de la distribución funcional u objetiva de los órganos de la Administración Pública Federal en la cual a dichos entes de derecho o ficciones jurídicas se les asignan determinadas funciones, facultades y competencias en función de los distintos fines del Estado, servicios públicos y necesidades de la propia Administración Pública Federal, dentro de nuestra Administración Pública dichos entes o ficciones jurídicas a los que se les conoce como órganos de la Administración Pública Federal, así como su organización, división material y facultades, encuentran su sustento legal en ordenamientos tales como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sólo por demostrar el concepto de competencia material se cita su artículo 1º, que señala lo siguiente:

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Del precepto anterior podemos apreciar que solo se hace referencia a entes, ficciones jurídicas, personas morales u órganos de la Administración Pública, mismos que carecen de una existencia física o material, se les conoce jurídicamente como ficciones jurídicas en virtud de que las mismas son "un procedimiento de la técnica jurídica, en virtud del cual se le atribuye a algo, una naturaleza jurídica con el fin de obtener ciertas consecuencias de derecho, que de otra manera no podrían alcanzarse" en este caso en concreto la ficción jurídica recae en una persona moral que es el mismo órgano de la Administración Pública.

En virtud de lo anterior, las mismas leyes han establecido que dichas personas morales o ficciones jurídicas a las que denominamos órganos de la Administración Pública Federal, recaigan en personas físicas, mismas a las que

denominamos como servidores o funcionarios públicos. En apoyo a lo anterior, el Doctor Gabino Castrejón señala que la organización, funcionamiento y distribución de la competencia entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, en ese preciso instante es donde entra el término de competencia subjetiva.

La competencia subjetiva se define como el conjunto de facultades temporales, territoriales y materiales que una ley expresamente otorga a un servidor o funcionario público, cabe señalar que dicha competencia emana del principio de libertad constitucional, donde por una parte los particulares pueden realizar todo aquello que no este prohibido, mientras que los funcionarios y servidores públicos solamente pueden realizar aquellos actos que una ley u ordenamiento legal expresamente les permita.

En resumen La competencia objetiva corresponde al órgano y la subjetiva al titular del órgano jurisdiccional.

Como se mencionó previamente la gran mayoría de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se declara la nulidad lisa y llana por incurrir en la ilegalidad de incompetencia, no se debe a la incompetencia material del órgano administrativo, sino a la incompetencia subjetiva del funcionario perteneciente a dicho órgano que la emite, por lo que la fracción 1, inciso a del artículo 57º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo más que ser una disposición en pro de la justicia administrativa, del Juicio Contencioso Administrativo Federal y del mejoramiento de la Administración Pública parece ser una muestra más de una deficiente técnica legislativa por parte del legislador, inspirada en los términos monetarios que representa el aumentar el erario público sea como sea.

No se tiene que ser un estadista para darse cuenta que disposiciones como la contemplada en la fracción 1, inciso A del artículo 57º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siguen una línea política que pretende acabar con la terrible racha de perdidas de los Juicio Contencioso Administrativo Federal por parte de las Autoridades Administrativas en las que no logran superar

el déficit emanado del 66% de resoluciones perdidas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ya que al pugnar por convertir en legales determinadas injusticias que revisten el carácter de inconstitucionales como es el que deje de ser grave el hecho de que una resolución administrativa sea emitida por una autoridad incompetente, genera el incremento de los abusos por parte de las autoridades y convierte las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en una burla hacia los gobernados, porque no obstante que se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, la Autoridad Administrativa podrá decir con la mano en la cintura, "ganaste pero no ganaste" y podrá volver a emitir otra resolución administrativa por el mismo acto o hecho generador, pero corrigiendo sus errores incluso los de fundamentación y motivación que se traduce en una violación a la garantía de certeza jurídica del gobernado provocando en el mismo un estado de incertidumbre.

Es peor aun, porque la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en primer lugar que se estudiará la incompetencia ya sea de oficio o planteada por el demandante y, si ésta es procedente, se declarará la nulidad lisa y llana sin estudiar los demás conceptos de impugnación que también versan sobre el fondo de la litis y pueden conducir en la nulidad lisa y llana definitiva de la resolución impugnada.

Por lo tanto y en virtud de los argumentos plasmados en todos los puntos que anteceden, se puede observar claramente que la única intención del legislador no es la de establecer un Estado de Derecho basado en los principios de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica contemplados en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, sino de enmendar las deficiencias de las Autoridades Administrativas en perjuicio de los gobernados y así aumentar el erario público a costa de injusticias que revisten el carácter de legales por estar contenidas en una ley.

Más que ser una disposición en pro de la legalidad administrativa tendiente a mejorar la función pública y el estado de derecho, parece ser una disposición de carácter autoritaria dictada por economistas neoliberales cuya única intención es la

de incrementar el erario público sin importar las inconstitucionalidades e injusticias de los medios de los que se sirvan para hacerlo, en este caso el legislativo.

Por lo tanto la fracción 1, del artículo 57° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deberá ser reformada en los siguientes términos:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

TÍTULO II - De la substanciación y resolución del juicio.

CAPÍTULO IX - Del cumplimiento de la sentencia y de la suspensión.

ARTÍCULO 57

Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, si la nulidad lisa y llana se obtiene por incompetencia subjetiva de un funcionario perteneciente al órgano de la Administración Pública competente para emitirla no se podrá dictar una nueva resolución, sin embargo si la autoridad competente es otro órgano de la Administración Pública distinto al que emitió la resolución declarada nula lisa y llanamente, éste podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

Bibliografía

-A-

Acosta Romero, Manuel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1988.

Argañaras, Manuel. Tratado de lo Contencioso Administrativo, Editorial Lex, Buenos Aires, 1988.

Armienta Calderón, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Editorial Textos Universitarios, México, 1997, Sexta Edición.

Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando. Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México 1997.

Arrijo Vizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal, Editorial Themis, México 1982.

-B-

Becerra Bautista, José, Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa.

Bravo Pérez, Roberto, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal, México 2004.

-C-

Calvo Moreno, José Luis. Los Presupuestos Procesales en el Juicio de Nulidad, Editorial sin nombre, México 1999.

Carpizo Mc. Gregor, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1981.

Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, Editorial Harla, México 1993.

Carrillo Flores, Antonio. La Defensa de los Particulares Frente a la Administración en México, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de obras clásicas, Tomo I, México, 2000.

-La Justicia Federal y la Administración Pública, 7ª edición, Editorial Porrúa, Séptima edición, México, 1992.

Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Mexicano I, Editorial Cárdenas Editores, México 2000.

-Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal, Editorial Cárdenas Editores, México 2002.

Cortina G. Quijano, Aurora, Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México 2004.

Cortina Gutiérrez, Alfonso. Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria, Ed. Porrúa, México 1993.

-Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, Editorial Upsala, México 1966.

Cruz Barney, Oscar, Historia del Derecho Mexicano, Ed. Oxford, México, 1999.

Cruzado Pardo, Manuel, Elementos del Derecho Administrativo, Editorial Antigua Imprenta de Murguía, México 1895.

De la Rosa Vélez, R. Sergio. Manual del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Instituto de Estudios de Justicia Administrativa, México 2003.

De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1998.

De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Décima edición, México 1981.

Delgadillo, Luís Humberto. La Justicia Administrativa en Europa, Ponencia Presentada en el Congreso Internacional de Justicia, Editorial Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México 2004.

-E-

Esquivel Vázquez, Gustavo A. La Prueba en el Juicio Fiscal Federal, Editorial Porrúa, México 1998.

-F-

Fernández Sagardi, Augusto. Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación, Editorial Sicco, México 2004.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 22a. ed., México 1990.

Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Editorial Colegio Nacional, México 1983.

-Organización de los Tribunales Administrativos, Revisita del Tribunal Fiscal de la Federación, México.

- Función del Poder Judicial en las Constituciones Latinoamericanas, Editorial. Porrúa, México 1993.

Flores García, Fernando. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Sexta Edición. México 1993.

Fundación Tomas Moro, Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa, Madrid 1994.

-G-

García Domínguez, Miguel Ángel. Naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo y su Relación con la Naturaleza, Función y Contenido de la Demanda, Editorial Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Contencioso Número 57, México 1997.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Editorial Harla, novena edición, México 1996.

González Pérez, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, Editorial Porrúa, México 1997.

-H-

Hallivis Pelayo, Manuel, Comentarios Sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México 1994.

Hedúan Virúes, Dolores, Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial CECSA, México 1961.

Herrero Perezagua, Juan. La Representación y Defensa de las Partes y las Costas en el Proceso Civil, Editorial La Ley, España 2000.

-L-

Lira González, Andrés, El Amparo Colonial y el Amparo Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1972.

Louis de Secondat, Charles, Barón de Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes, Editorial Alianza Editorial, México 1998.

Lucero Espinoza, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, 5ª Edición, México 1998.

-M-

Márquez Gómez, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medios de Control en la Administración Pública, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003.

Moderne Franck. Tratado de los Contratos Administrativos. Editorial De Laubadere, Paris, 1983.

-N-

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995.

Notas Sobre el Tribunal Contencioso Administrativo, Cronología de Tribunales, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, México 1994.

-O-

Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, Editorial Harla, México, 1998.

-Algunas Consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano”, Revista de la facultad de Derecho de la UNAM, núm. 110, México.

-P-

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 10a. ed., Editorial Porrúa, México 1973.

-R-

Rabasa, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Segunda Edición, México 1997.

Ramírez Chavero, Iván, El Juicio Contencioso Administrativo, Editorial Sista, México 2004.

Rosas, Alejandro. Los Presidentes de México, Ed. Planeta Mexicana, México 2001.

Reyes Altamirano, Rigoberto y Martínez Ríos, Juana. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Editorial Tax, México 2006.

-S-

Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia

Fiscal y Administrativa, Doctrina, Jurisprudencia y Formularios, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1999.

Sentís Melendo, Santiago, Introducción al Derecho Probatorio, Estudios Procesales en Memoria de Carlos Viada, Editorial Prensa Castellana, Argentina 1979.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1988.

Silva Juárez Ernesto, El Procedimiento Contencioso Federal, Editorial PACJ, México 2006.

Soberanez Fernández, José Luis. Los Tribunales en Nueva España, Editorial UNAM, México 1980.

-T-

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, 10ª edición, México 1998.

-V-

Vázquez Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1991.

-El Control de la Administración Pública en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Villalobos Ortiz. María del Consuelo, Razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza del prestigio que le reconoce la sociedad, libro virtual, [en línea, disponible en <http://www.tfjfa.gob.mx>]. Consultado el 3 de julio

MULTIMEDIA.

IUS 2006, Departamento de Compilación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Diccionario Fiscal, Ed. Informática Mexicana.

Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados

Diccionario Jurídico Multimedia, 2006.

Revista Práctico Fiscal, Laboral y Legal Empresarial, Editorial Taxx, 2ª Decena Enero 2006.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley de Justicia Fiscal.