



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS DE LA NULIDAD “LISA Y LLANA”
Y LA NULIDAD “PARA EFECTOS” EN LAS SENTENCIAS QUE
EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HEIDI BECERRIL GARCIA.

ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL RAFAEL VAZQUEZ ROBLES.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A Dios,

Por caminar siempre a mi lado, por darme la fuerza y el valor de seguir adelante, por ayudarme a alcanzar mis metas, por permitirme un lugar en la vida.

A mis padres, Lilia y José Luis

por darme la dicha de ser su hija, por su amor, apoyo y sembrar en mi los valores fundamentales del ser humano.

A mis abuelos maternos, María de la Luz y Francisco,
Gracias por su cariño.

A mis abuelos paternos, Julio y Rosa,
Gracias desde donde estén

A mis hermanos, Daniel, Natzyeli, Marco Antonio, Ricardo y
José Luis, por creer en mi, por crecer juntos,
por su cariño, por seguir aquí..

A Horacio, mi esposo, por los buenos momentos
y los no tan buenos, por compartir su vida
conmigo y darme lo mejor de si.

A mis hijos, Michelle Fernanda y Julio Jeshua.
Por darle sentido a mi vida, porque gracias al amor y admiración
que me profesan estoy aquí.
Gracias mis amores.

A mis Suegros, Maria del Rosario e Isaías
Gracias por su apoyo y comprensión.

A mis cuñados, y cuñadas
Por formar esta gran familia.

A mis sobrinos, José Luis, Jazmin, Verónica, Cesar Ricardo, Erika, Miriam, Ricardo,
Angel y Alejandro, para que al igual que yo cumplan sus metas
y no desistan ante nada.

A mis amigos entrañables de la Facultad de Derecho:
Marisol, Haydee, Dafne, Rodrigo y Claudia. Compañeros inseparables,
motor en la carrera que sirvió para alcanzar la meta.

A mi amiga, Martha Irma Higashi León y su hija Luisa Fernanda, un agradecimiento especial por su amor, su compañía, por su apoyo incondicional para la elaboración de mi tesis, Gracias por no dejarme caer

Al Magistrado Manuel Luciano Hallivis Pelayo y el Lic. Julian Rodríguez Uribe, por la oportunidad y la confianza que me brindaron cuando realice mi servicio social y mis practicas profesionales en la Tercera Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Por su apoyo en la elaboración de la presente tesis.
Gracias por todas sus enseñanzas.

I

Al magistrado Manuel Lucero Espinosa,
por su apoyo y sus enseñanzas

A mi asesor, el Lic. Miguel Ángel Rafael Vázquez Robles, Por su tolerancia y comprensión, Por sus enseñanzas, Por ser un ser humano talentoso y justo
Gracias por su gran apoyo y comprensión.

A Elisa, Por aparecer en el momento que más lo necesitaba, por su apoyo y comprensión, por ser una hermosa persona.
Mil Gracias

In memoriam, José Sotero García Jacobo
Parte de este esfuerzo es tuyo.

A todos aquellos que no confiaron en mi,
Por que me hicieron crecer y madurar,
profesional y personalmente.
Gracias

A mi querida Facultad de Derecho,

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por darme un espacio para materializar mis
sueños y cumplir con mis metas

SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS DE LA NULIDAD “LISA Y LLANA” Y LA “NULIDAD PARA EFECTOS” EN LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

| <i>Tema</i> | <i>Página</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Introducción. | I |
| Capítulo I. Origen y Evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación. | |
| 1.1. La Ley de Aranceles. | 1 |
| 1.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. | 5 |
| 1.3. Jurado de Penas Fiscales. | 5 |
| 1.4. Jurado de Infracciones Fiscales. | 6 |
| 1.5. Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta. | 7 |
| 1.6. Jurado de Revisión. | 8 |
| 1.7. Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. | 8 |
| 1.8. Ley de Justicia Fiscal. | 9 |
| 1.9. Transformación del Tribunal de Anulación a un Tribunal de Plena Jurisdicción. | 11 |
| 1.10. Fundamento Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. | 24 |
| Capítulo II. Principios y Fundamentos en que se basa la Impartición de Justicia en México. | |
| 2.1. Concepto de Justicia. | 26 |
| 2.2. Análisis de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 32 |
| 2.3. Concepto de garantías de seguridad jurídica. | 33 |

| | | |
|--------|------------------------------------------|----|
| 2.4. | Análisis del artículo 14 Constitucional. | 33 |
| 2.4.1. | Irretroactividad de las leyes. | 34 |
| 2.4.2. | Garantía de Audiencia. | 34 |
| 2.4.3. | Excepciones a la garantía de audiencia. | 35 |
| 2.5. | Análisis del artículo 16 Constitucional. | 37 |
| 2.6. | Análisis del artículo 17 Constitucional. | 44 |

Capítulo III. Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

| | | |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1. | Integración. | 58 |
| 3.2. | Integración de la Sala Superior | 58 |
| 3.2.1. | Pleno de la Sala Superior. | 58 |
| 3.2.2. | Secciones de la Sala Superior. | 61 |
| 3.3. | Integración de las Salas Regionales. | 62 |
| 3.3.1. | Competencia territorial de las salas regionales | 63 |
| 3.3.2. | Competencia material de las salas regionales | 64 |
| 3.4. | Improcedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. | 68 |
| 3.5. | Partes en el juicio Contencioso Administrativo | 87 |
| 3.5.1. | El demandante | 88 |
| 3.5.2. | El demandado. | 90 |
| 3.5.3. | El tercero | 91 |
| 3.6. | Demanda de nulidad. | 92 |
| 3.6.1. | Plazos para interponer la demanda | 92 |
| 3.6.2. | Requisitos de la demanda. | 95 |
| 3.6.3. | Documentos que se deben adjuntar a la demanda. | 103 |
| 3.7. | Ampliación a la demanda. | 106 |
| 3.8. | Contestación de la demanda. | 109 |
| 3.9. | Ampliación de la contestación. | 110 |
| 3.10. | Requisitos que debe contener el escrito de contestación a la demanda y de la contestación a la ampliación de la demanda. | 111 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.11. Medidas cautelares en el Juicio Contencioso Administrativo | 114 |
| 3.12. Pruebas. | 118 |
| 3.13. Alegatos y Cierre de Instrucción. | 123 |
| 3.14. Terminación del Proceso. | 124 |
| | |
| Capítulo IV. La Sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo. | |
| 4.1. Definición de sentencia | 126 |
| 4.2. Clasificación de las sentencias. | 128 |
| 4.3. Requisitos formales. | 131 |
| 4.4. Requisitos sustanciales. | 133 |
| I. Congruencia. | 134 |
| II. Motivación. | 135 |
| III. Exhaustividad. | 138 |
| 4.5. Invocación de hechos notorios | 141 |
| 4.6. El pronunciamiento en la sentencia sobre argumentos no planteados en el recurso administrativo y no resueltos. | 143 |
| 4.7. Causales de nulidad. | 145 |
| 4.8. Efectos de las sentencias. | 155 |
| | |
| Conclusiones. | 164 |
| | |
| Bibliografía. | 170 |

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad el estudio y análisis de los supuestos y consecuencias que produce en los gobernados las sentencias de nulidad lisa y llana, así como las sentencias para efectos que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin corroborar que cuando se emite una sentencia para efectos, en donde la autoridad demandada cometió irregularidades al emitir la resolución por la cual fue demandada y a pesar de que se anulo tal resolución se le obliga a emitir otra en la que prácticamente pueden subsanar las irregularidades que se hicieron valer en el juicio, en cuya situación, el gobernado no tiene un real acceso a la Justicia Administrativa como lo consigna el artículo 17 Constitucional; ya que no se le está concediendo una justicia completa, imparcial y expedita, sobre todo, por que el cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal es relativo ya que carece de medio efectivos para hacer cumplir sus resoluciones.

Ahora bien, las sentencias de nulidad para determinados efectos que emite el Tribunal es que pueden producir consecuencias que afectaran a los particulares, ya que le dan oportunidad a la autoridad demandada de subsanar las irregularidades cometidas en la resolución impugnada.

Otro inconveniente que presentan las sentencias dictadas para efectos, es que, si la autoridad no da cumplimiento en el plazo de ley previsto, el demandante se ve en la necesidad de hacer cumplir el fallo ante el tribunal, lo cual implica tiempo y costo tanto al particular como a la Federación.

De lo anterior resulta que la naturaleza del juicio contencioso se ha desvirtuado, ya que surgió con el objetivo de restituir al particular en sus derechos lesionados no contra él, como en el juicio de amparo.

A fin de cumplir con el objetivo planteado, el primer capítulo del presente trabajo de tesis, narra en breve los antecedentes históricos más importantes que dieron origen al Tribunal, así como su evolución que se han visto reflejadas en diversas reformas tanto a la Constitución como al código fiscal de la federación que desde 1938 hasta 2004 contenía las reglas que debían seguirse el procedimiento contencioso administrativo, el cual, en la actualidad está contenido en la Ley Federal de procedimiento contencioso Administrativo.

En el segundo capítulo se realizó un estudio de los principios en que se basa la impartición de justicia en México, a fin de conocer y entender la actuación de las autoridades administrativas y contenciosas, a la luz de las garantías individuales contenidas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución, cuyas premisas deben ser observadas por toda autoridad a fin de crear en los gobernados certeza y seguridad jurídica.

En el tercer capítulo del presente trabajo de investigación, se explica algunas de las reglas que rigen al procedimiento contencioso federal, lo cual es necesario para conocer la forma en que se desarrolla el juicio de nulidad, el cual es un procedimiento característico de un tribunal de plena jurisdicción, en donde las partes tienen la oportunidad de defensa y oposición, ya que deben allegar a las Salas del Tribunal que conozca del juicio, todos aquellos elementos que sirva de apoyo para que el puedan emitir una resolución que dirima la controversia sometida a su consideración, basada en los principios de Congruencia, Motivación y Exhaustividad.

En el cuarto capítulo, se realizó un estudio de los requisitos de fondo y de forma que debe contener toda sentencia, así como los tipos de resoluciones que puede dictar el Tribunal, en base a las diversas causales de ilegalidad que contempla la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo.

CAPITULO I

ORIGEN Y EVOLUCION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, ANTES TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

1.1. LA LEY LARES.

El más destacado e importante antecedente del contencioso administrativo en nuestro país, lo constituye la **Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo**, así como su reglamento, ambos expedidos en fecha 25 de mayo de 1853, mejor conocidas como la Ley Lares, en honor a su creador Don Teodosio Lares.

En atención a **Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo**, se dio origen al Consejo de Estado, como un tribunal administrativo, ante el cual se seguía un proceso contencioso administrativo de justicia retenida. Asimismo, en el artículo 1° de la ley antes citada, se hace notar que ya no corresponde al Poder Judicial, el conocimiento de las cuestiones fiscales y administrativas.

Estableció que no correspondía al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas; considerándose como tales, según lo dispuesto por el artículo 2°, las relativas a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; a su ejecución y cumplimiento cuando sea necesaria la aplicación del Derecho Civil; estableciendo que debía ser la autoridad administrativa que por medio de los ministros de Estado, el consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito y los jefes políticos de los territorios conocieran de las cuestiones administrativas.

Así mismo, se estableció un Consejo de Estado con el carácter de tribunal Administrativo, el cual se componía de veintiún Miembros con cinco Secciones Especiales, acorde a las Secretarías de Estado que existían en ese entonces; y tenían

la facultad de conocer y resolverlas controversias suscitadas por cuestiones administrativas, pero en sus resoluciones solo podían declarar el derecho de las partes y determinar el pago.

“El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado estaba contenido en el capítulo II del reglamento, y se componía de tres fases; así mismo, el reglamento determinaba que las partes en el proceso eran la administración y el particular, ya sea como actores o demandados.”¹

El procedimiento ante el Consejo de Estado, previsto en la Ley Lares, constaba de dos fases; como lo nos explica el Lic. José Luis Vázquez Alfaro:

“En la primera fase, el particular debía presentar ante el ministro del ramo, “una memoria” en la que en forma sencilla y clara debía exponer los hechos y fundamentos de su derecho, y con la finalidad de determinar el objeto de la reclamación. Existía un mes de plazo para lograr un acuerdo entre la administración y los particulares, en caso contrario, la demanda era remitida a la sección del contenciosos, debiendo notificarse tanto al procurador como al demandante dicho aviso fijaba el carácter de contencioso del asunto.

En la segunda fase -primera del procedimiento contencioso-, se corría traslado al procurador para que en el plazo de veinte días contestara, y posteriormente el reclamante podía replicar en un término de tres días. En caso de presentación de pruebas, la sección respectiva del Consejo de Estado fijaba los hechos y determinaba el término para desahogo de dichas pruebas. Cerrada la etapa probatoria, se dictaba un auto abriendo el periodo de alegatos, con un plazo de seis días a cada parte para que alegasen. Quince días después de concluido el plazo de alegatos, debía dictarse la

¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 3a ed., México, 1944. Pág. 823.

resolución. De la misma debía darse copia tanto a las partes como a todos los ministros de Estado.

Para que la “resolución motivada de la sección fuera ejecutable, era necesaria la conformidad tanto de las partes como de los ministros.

Los recursos que se podían interponer en el procedimiento ante el Consejo de Estado eran: el de apelación, que era tramitado por la sección del contencioso y resuelto por el gobierno en Consejo de Ministros, cuya resolución era definitiva y se ejecutaba sin recurso.

Además existía el recurso de aclaración para depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas, y el de nulidad, que procedía contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra resoluciones definitivas.

Por su parte, el Reglamento del Consejo de Estado reguló sus funciones, entre ellas la de “conocer de lo contencioso administrativo en los términos que la ley establezca”.²

Al respecto el Lic. Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia, criticó la inconstitucionalidad de la Ley aludida, en virtud de que la consideraba violatoria de la división de poderes, pues la existencia del consejo de estado, como Tribunal administrativo, implicaba la reunión de los poderes Ejecutivo y Judicial, en el Presidente de la Republica.

Sin embargo, el mismo Lic. Ignacio Vallarta, precisaba que la ley citada debía respetar el derecho de los particulares para pedir la revisión judicial de los procedimientos fiscales, pero ello no como un requisito previo, sino como un trámite posterior.

² Vázquez Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. .Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, serie G, número 127. México. 1991. Pág. 138

La formación jurídica del ministro de la Suprema Corte de Justicia Ignacio L. Vallarta en el derecho norteamericano lo llevo a sostener que era imposible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos que violaban las leyes federales, sin necesidad de una legislación reglamentaria, aunque el mismo recomendó crearla. Para Jacinto Pallares, aunque con otro fundamento-, era imposible que el poder administrativo pudiera crear un contencioso administrativo de tipo continental europeo, ya que el poder ejecutivo, no podía asumir funciones jurisdiccionales, y si lo hiciera violaría la carta magna.

La Ley Lares y todas las leyes expedidas sobre la administración de Justicia, que subsistieron en el periodo del general Santa Anna, desde el año de 1852, fueron abrogadas al término de la Revolución de Ayutla, por la Ley Juárez sobre la Administración de Justicia, del 25 de noviembre de 1855.

Al lado de las opiniones antes expuestas, surgió la tesis de Ignacio Mariscal, quien sostenía la insuficiencia del texto constitucional para que pudiera llevarse a conocimiento de los tribunales federales una contienda de carácter administrativa, pues para ello era necesario que una ley les otorgara la competencia específica y regulara, además, el procedimiento para el trámite de dichos asuntos.

Antonio Carrillo Flores, después de mencionar la existencia de una tercera tesis, a la cual descarta de inmediato, nos coloca en el centro de la cuestión: debemos elegir entre las opiniones de Vallarta o de Mariscal. El mismo Carrillo, después de un acucioso examen, se inclinaba por la doctrina de Mariscal.

La Suprema Corte de Justicia y la Legislación posterior a 1857 siguieron la tesis judicialista, propuesta por Vallarta, utilizando como presupuesto el artículo 97, primer párrafo de la Constitución de 1857, la interpretación de dicho artículo prohibía toda jurisdicción administrativa autónoma. Era a través del Juicio de Amparo, que se controlaba la legalidad de los actos administrativos.

1.2. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

En sus orígenes, la Ley Suprema, vigente a partir del 5 de febrero de 1917, conservó el sistema judicialista; es decir, seguían siendo los Tribunales de la Federación los órganos competentes para conocer de las controversias del orden civil y criminal, tal y como lo establecía el artículo 104 en su fracción I, sin decir nada al respecto de las controversias en materia administrativa.

Fue hasta el 8 de agosto de 1917, que se contempla en nuestra actual Carta Magna, en sus artículos 103 y 104, donde se decretaba que la para resolución de las controversias en materia administrativa había dos vías procesales: el juicio de amparo y el juicio de legalidad, este último, culminaba en una tercera instancia llamada recurso de suplica. Dichos recursos, quedaron previstos en la Ley de Amparo del 8 de agosto de 1917, publicadas en el Diario Oficial, como proyecto de Ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 constitucionales. Este sistema fue conservado por la Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919, publicada en el Diario Oficial de 22 de octubre de ese mismo año.

1.3. JURADO DE PENAS FISCALES

Como precedente de organismos administrativos que resolvían inconformidades fiscales, lo encontramos en la Ley para la Calificación de la Infracciones a la Leyes Fiscales y la Aplicación de la Penas Correspondientes de fecha 8 de abril de 1924, publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 1924, la cual creó el Jurado de Penas Fiscales.

El Jurado de Penas Fiscales, tenía como principal función, la de fijar la sanción administrativa, respecto a la infracción fiscal que se hubiere cometido. La imposición de las multas era presidido de un pedimento por parte de las oficinas recaudadoras el cual era notificado a los infractores y se aseguraba el interés fiscal siempre y cuando

se tratara de multas mayores a veinte pesos. Dentro del procedimiento previsto, se observa, que una vez que el jurado de penas fiscales, recibía el expediente del caso, admitía las pruebas ofrecidas por los causantes, ordenando la práctica de aquellas que consideraba necesaria. Sus resoluciones eran emitidas en base a la apreciación de los hechos y el derecho invocados. Contra las resoluciones emitidas por el Jurado de Penas Fiscales, procedía el Recurso de Revisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es de hacer notar, que dicho Jurado de Penas Fiscales, estaba integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y representantes de los causantes. Sus resoluciones eran meramente administrativas y los inconformes tenían la opción de someterse ante la decisión del Jurado o ante el Juez de Distrito.

1.4. JURADO DE INFRACCIONES FISCALES

Por decreto de 12 de mayo de 1926, cambió la denominación del Jurado de penas Fiscales por Jurado de Infracciones Fiscales , en el texto de su artículo 1° se habla de sanciones y no de penas. En lo que respecta a su competencia, esta se amplió, siendo competente para conocer de cuestiones relacionadas con multas, recargos, derechos adicionales previstos en la Ordenanza General de Aduanas, así como las establecidas en las demás leyes fiscales.

No obstante lo anterior, de ninguna forma se afectó su facultad de actuar como órgano revisor de las sanciones impuestas por la Oficinas Recaudadoras, con la innovación de que este medio de defensa podía interponerse no solo por escrito, sino también verbalmente, toda vez que la responsabilidad no excediera de cincuenta pesos, en cuyo caso, la notificación se hacía ante el empleado que diera a conocer la multa. Otra modificación relevante, fue el que se declarara la definitividad de las resoluciones dictadas por el Jurado de Infracciones Fiscales.

1.5. JUNTA REVISORA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Surgió a partir de la vigencia de la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes sobre Sueldos Salarios y Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y empresas de 21 de febrero de 1924.

Este cuerpo revisor, tenía como función el pronunciarse respecto de reclamaciones formuladas por los particulares en contra de resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras, pudiendo también interponerlo las Oficinas receptoras. Los primeros debían hacerlo dentro de los primeros diez días después de haber sido notificados y los segundos, desde el momento en que la resolución era dictada o diez días después. La interposición del recurso, únicamente suspendía el procedimiento de cobro si se aseguraba el interés fiscal.

En contra de la resolución emitida por la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, era procedente, el recurso de apelación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Después de la reforma de 18 de marzo de 1925, el recurso de apelación debía interponerse ante la Junta Calificadora, misma que lo remitía a la Junta Revisora.

La Junta se integraba por representantes de los causantes elegidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como representantes de la Secretaría de Hacienda y Economía. Las decisiones emitidas por la junta, eran meramente administrativas.

1.6. JURADO DE REVISION

Este Jurado se creó como órgano supremo para conocer del recurso de revisión, a través de la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito federal de fecha 11 de febrero de 1929.

A diferencia de los organismos que lo precedieron, el Jurado de Revisión, desde su nacimiento, quedó bien definida su naturaleza, estableciéndose como “supremo órgano administrativo fiscal”, el cual conocería del recurso de revisión interpuesto por los inconformes o por las autoridades fiscales.

Las resoluciones emitidas por el Jurado de Revisión tenían el carácter de definitivas, considerando la Suprema Corte de Justicia que sus resoluciones eran eminentemente jurisdiccionales, aún y cuando la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal lo definía como un organismo administrativo fiscal. Pese a lo anterior, el Jurado de Revisión, fue eliminado por la Ley del 1° de diciembre de 1946.

1.7. LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1932, la cual adoptó los juicios sumarios de oposición que le precedieron, condicionando el ejercicio de la oposición al previo aseguramiento del interés fiscal; Asimismo, se tramitaba ante el Juzgado de Distrito que correspondiera al domicilio del opositor (actor), en contra de los procedimientos administrativos de ejecución, dentro de los treinta días contados a partir de la notificación del acto administrativo. En caso de no promover el juicio dentro del término señalado por la ley, se tenía por consentido el acto de autoridad.

1.8. LEY DE JUSTICIA FISCAL

El 27 de agosto de 1936 se creó la “ Ley de Justicia Fiscal “, la cual da origen al Tribunal Fiscal de la Federación, en la actualidad llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936 y comenzó a regir el 1° de enero de 1937.

La comisión creadora de esta ley estuvo integrada por tres grandes juristas: Antonio Carrillo flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuen, designados a principios de 1935 por el entonces Secretario de Hacienda Lic. Narciso Bassol. En ese mismo año el nuevo secretario de hacienda ratificó la comisión integrada y el proyecto propuesto por la misma, con lo cual un año después fue aprobada la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, al que en sus orígenes se encomendó la solución de lo contencioso fiscal, así como la depuración de los créditos del Tesoro y el enjuiciamiento de ciertos casos de responsabilidad del Estado.

Esta Ley tuvo una corta vida pues fue abrogada por decreto de 30 de diciembre de 1938, sin embargo, su esencia fue retomada por el Código Fiscal de 1938.

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal fiscal de la Federación a la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la calificación de las Infracciones Fiscales, así como la legislación y la jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se reconocía al Tribunal Fiscal de la Federación, como un tribunal administrativo de justicia delegada, toda vez que fallaba en representación del Ejecutivo, sin que ello influyera en la emisión de sus fallos, ni tampoco dependiera de la opinión de la Secretaría de Hacienda o de cualquier otra autoridad administrativa, como aconteció en los organismos administrativos que le antecedieron, por ejemplo como el jurado de infracciones fiscales, por mencionar alguna.

En su inicio el Tribunal Fiscal de la Federación funcionaba en pleno; estaba compuesto por 5 Salas, integradas de 3 magistrados cada una; los magistrados del tribunal eran nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público, y eran ratificados por el senado; asimismo, tenía la

facultad de designar dentro de ellos al que representara al tribunal como presidente del mismo.

Otra de las innovaciones que introdujo la Ley de Justicia Fiscal, era el que el Tribunal Fiscal de la Federación, tenía facultad de pronunciar sus fallos de nulidad, resolviendo en que sentido la autoridad demandada debía dar cumplimiento a dicha resolución, es decir en que términos debía dictarse la nueva resolución, lo anterior con el fin evitar los inconvenientes que presentaba la ejecución de las sentencias de amparo, que también eran fallos de nulidad sin embargo, dicha ley tampoco consignaba, de que manera podían hacer cumplir su resoluciones, lo cual en la actualidad sigue siendo un gran problema.

De igual forma, se estableció que las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación, tendrían el carácter de cosa juzgada relativa; es decir, que la resolución emitida sólo podía ser destruida por una sentencia de amparo, determinándose que la relatividad de una sentencia existe cuando el fallo es adverso al particular, pues cuando la sentencia era favorable a sus intereses, la cosa juzgada era absoluta.

El pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, era el encargado de dictar las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del tribunal, previéndose que las deficiencias que se presentaran serán subsanadas por la jurisprudencia emitida por el propio tribunal.

En mi opinión, el juicio de amparo y el juicio contencioso administrativo, tienen funciones distintas; el juicio de amparo, es un medio de control constitucional mediante el cual se garantiza la inviolabilidad de las garantías individuales, en cambio; el juicio contencioso administrativo, es un medio de control de legalidad, a través del cual se busca que las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas, estén apegadas a lo establecido en la ley.

1.9. TRANSFORMACION DEL TRIBUNAL DE ANULACION A UN TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCION

Aunque originalmente el Tribunal Fiscal de la Federación creado por la Ley de Justicia Fiscal comenzó a conocer de conflictos fiscales suscitados entre los particulares y la Administración Pública, su competencia se ha ido ampliando paulatinamente para atender toda clase de controversias administrativas; asimismo la autoridad de varios de ellos ha cambiado de simple anulación a lo que se conoce como de plena jurisdicción, ya que sus sentencias han pasado de su sentido declarativo a ser de condena.

Atento A Lo anterior, resulta necesario hacer mención de las reformas más importantes que ha tenido el Tribunal Contencioso Federal:

1. El primer cambio que sufrió el Tribunal tuvo lugar en en 1938, con la expedición del Código Fiscal Federal, promulgado el 30 de diciembre de 1938. Tal ordenamiento legal retomó en gran medida los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal, ya que no alteró ni la estructura orgánica, ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Este código, contenía tanto normas sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Se mantuvo vigente hasta 1966.

2. El 1° de abril de 1967 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación de publicado del 30 de diciembre de 1966, así como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de 1966.

En opinión del jurista Emilio Margain Manautou, este código *“se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los*

*países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico”.*³

La expedición del Código Fiscal de la Federación de 1966, sólo contribuyó a una reestructuración del viejo código de 1938, toda vez que en el nuevo código, se eliminaron de su contenido las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, para plasmarlas en la primera Ley Orgánica del mismo.

En esta primer Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se le otorgó “plena autonomía” al tribunal, ya que antes de esta reforma, las sentencias del Tribunal eran consideradas como actos formalmente administrativos, suprimiéndose con esta reforma la parte conducente de la Ley de Justicia Fiscal, que determinaba que el tribunal emitiría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.

3. El 2 de febrero de 1978 se publicó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que entra en vigor ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esta nueva ley deroga a la anterior Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966.

A través de esta nueva Ley Orgánica, se reorganiza al Tribunal, quedando integrado por una Sala Superior compuesta de nueve magistrados, y por Salas Regionales, compuesta de tres magistrados cada una.

A partir de entonces el Tribunal actúa como primera instancia por medio de las salas regionales, para lo cual se dividió el territorio nacional en once regiones; cada región tenía una sala regional con excepción de la metropolitana, la cual contaba con seis salas.

³ Margain Manautou, Emilio. De lo contencioso Administrativo, De Anulación o de Ilegitimidad. Ed. Porrúa. México. 2000. Pág. 67.

La Sala Superior concentró las funciones del “Pleno” y quedó encargada tanto de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia como de las funciones administrativas del tribunal.

Originalmente, la Ley de Justicia Fiscal, preveía la creación de jurisprudencia, cuando el pleno del tribunal resolviera una contradicción de sentencia emitida por las Salas; sin embargo, a partir de la vigencia de esta nueva ley, se dispuso en la misma, que cuando la Sala Superior reitera una misma tesis, en tres tesis ininterrumpidamente, sin ninguna en contra y con una mayoría de seis votos, dicho criterio constituiría jurisprudencia.

De esta forma, se separó la función instructora y jurisdiccional a cargo de las salas regionales, de la atribución revisora y unificadora de la jurisprudencia a cargo de la Sala Superior del Tribunal.

4. El 31 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario oficial de la Federación el Código Fiscal de la Federación que abrogó al de 1967; sin embargo, entró en vigor hasta el primero de abril de 1983 en consideración a la grave crisis económica que en ese momento afectaba a nuestro país, modificó el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El texto reformado del artículo 235 del citado ordenamiento suprimió el carácter oral que existía en el texto anterior, ya que suprimió la audiencia de prueba y alegatos, y en su lugar dispuso un acuerdo de cierre de instrucción.

Se consideró que el rezago existente en las Salas Regionales era motivado por la supuesta oralidad del procedimiento, pero algunos otros autores, consideran que tal rezago, era consecuencia de la estructura organizativa del Tribunal Fiscal de la Federación. Con la reforma de 1983 al Código Fiscal de la Federación, se agilizó el trámite de las cuestiones probatorias.

También se otorgaron al Tribunal Fiscal de la Federación, atribuciones propias de un auténtico tribunal para hacer cumplir sus resoluciones precautorias dictadas por él, mediante la imposición de multas. Asimismo, se abrió la posibilidad de que se dicte sentencias que impongan obligaciones de hacer a una autoridad por cuanto a la realización de actos o a la reposición del procedimiento.

5. El 1° de enero de 1996, entran en vigor la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y diversas reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, a través de las cuales se amplía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de asuntos administrativos, con lo cual se le otorgó la naturaleza de un tribunal administrativo federal, debido a ello el tribunal ya puede conocer de las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos, de forma expresa; así mismo el Tribunal Fiscal de la Federación es competente para conocer de las resoluciones recaídas a los recursos administrativos previstos por el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Anteriormente, la Ley Orgánica del Tribunal, no disponía de forma expresa, que las Salas Regionales pudieran conocer de los juicios que versaran sobre sanciones administrativas a servidores públicos, sin embargo, en su artículo 23, fracción X, señala que también será competente el Tribunal, cuando lo señale otras leyes; es el caso, que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los artículos 70 y 73 en los cuales se establece que las sanciones administrativas, como tales, pueden ser impugnadas ante la propia autoridad que ha impuesto la sanción o ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Se estableció la existencia de un recurso de apelación, el cual lo podían interponer las autoridades en contra de las sentencias emitidas por las Salas Regionales. En este recurso sólo subsistió un año, pues fue suprimido por reforma publicada el 30 de diciembre de 1996.

Por lo que se refiere a la competencia de la Sala Superior, se estableció la potestad de esta para pronunciarse sobre asuntos de comercio exterior y en específico, sobre tratados y acuerdos internacionales; de aquellos asuntos que se estimaran de especial importancia o relevancia; del recurso de apelación; de los incidentes y recursos que procedieran, en contra de los actos y resoluciones de la sección, así como del recurso de queja.

Se disminuyó a veinte días hábiles el término para contestar la ampliación de la contestación de la demanda. Así mismo se redujo el término para que se configurara la negativa ficta de cuatro meses a tres meses.

En cuanto a las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, la reforma efectuada, dispone que el tribunal deberá abocarse en primer término a los conceptos de de impugnación que den lugar a una nulidad lisa y llana, a fin de que los juicios no se limiten a revisar cuestiones formales que alarguen innecesariamente los conflictos.

Así también se mantiene el principio consistente en que no cualquier vicio de forma o de procedimiento se sanciona con la nulidad, toda vez que el precepto en cita exige que se trate de vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada que violen los principios esenciales del procedimiento contenidos en el artículo 14 constitucional, por lo que se mantiene el principio de que los vicios formales o del procedimiento dan lugar a una nulidad para efectos.

6. Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000, sufridas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, son trascendentales, toda vez que reflejan la amplia competencia que a la fecha tiene el Tribunal, así como su denominación actual como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En tal entendido, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de año 2000, vigentes a partir del 1° de enero de 2001, se reformó y adicionó la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, introduciéndose al Tribunal, cambios estructurales al contencioso administrativo, ampliando la competencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal, para que proponga al Presidente de la república la designación o ratificación de los magistrados; así mismo la facultad de atracción, deberá tomarse en cuenta para asuntos que por su características especiales lo ameriten; como se observa de la transcripción de los artículos que sufrieron modificaciones con la reforma del 31 de diciembre de año 2000:

De la misma forma, se dispuso en la nueva Ley Orgánica del Tribunal que las Secciones de la Sala Superior del Tribunal, conocerán de los juicios que se promuevan en, materia de comercio exterior.

A través de la modificación que sufrieron los artículo 29, 30 y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal, se le dio facultades a la Sala Superior del Tribunal para señalar el numero de Salas regionales, así como su cede y circunscripción territorial, lo cual, en la actualidad es facultad de la Junta de Gobierno y Administración.

Atendiendo a la reforma que se hizo al artículo 31 de la Ley Orgánica en comento, se establece que las Salas Regionales conocerán de los juicios en razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada, dejando atrás, el criterio tomar en cuenta el domicilio del particular, para determinar ante que Sala debía ventilarse el juicio, criterio que fue aplicado hasta diciembre de diciembre de 2007.

En cuanto a la competencia material del Tribunal, se reformo el artículo 11 de la Ley Orgánica, en sus fracciones XIII, XIV y la adición de la fracción XV y dos párrafos más, con lo cual se amplía la competencia del Tribunal, para que conozca de controversias que se susciten en materia administrativa federal.

Con la reforma que se efectuó al Código Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000, se adicionó el artículo 208-Bis, a través del cual se introduce por primera vez dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo, la posibilidad de solicitar directamente ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto, la Suspensión del acto Impugnado, es decir, que deja de ser requisito indispensable para otorgar la suspensión, el que primero se tuviera que garantizar el interés fiscal ante la autoridad ejecutora que notifica el acto, lo cual es viable en virtud de que a partir del año 2000 es competente para conocer de juicios que versen en materia fiscal, así como materia administrativa. Tal Incidente de suspensión de la ejecución del procedimiento administrativo de ejecución se puede promover hasta antes de sentencia y podrá ser modificado o revocado por la Sala cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Efectivamente antes de la reforma del 31 de diciembre de año 2000 al Código Fiscal de la Federación, no se prevé la posibilidad de solicitar ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación la Suspensión de la ejecución del procedimiento Administrativo de ejecución, sino que, el particular afectado por el mencionado procedimiento, tenía que apegarse a lo establecido en los artículos 65, 120, 141 y 144 del Código Fiscal de la Federación de acuerdo a los cuales, una vez que la autoridad fiscal determinó un crédito fiscal y fue notificado debidamente, el particular cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días; excepto para el caso de cuotas obrero patronales o capitales del seguro social, cuyo plazo es de 15 días para combatirlo a través de los medios de defensa pertinentes, dentro de los cuales, el mismo Código Fiscal de la Federación, en su artículo 120, establece que podrá combatirse mediante el recurso de revocación o a través del juicio de nulidad, siendo optativo la interposición del recurso de revocación antes de acudir al Juicio de Nulidad.

El Código Fiscal de la Federación, antes de la reforma del 31 de diciembre de 2000, exigía como requisito indispensable para que se otorgara la *Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución* que se garantizara el Interés Fiscal ante la

autoridad ejecutora que notifico el acto de que se trate. Si la autoridad ante quien se garantizaba el interés fiscal, *rechazaba la garantía, negaba la suspensión o reiniciaba el procedimiento administrativo de ejecución*, el particular afectado estaba en posibilidad de interponer el Incidente de Suspensión ante el Magistrado Instructor que conociera del juicio, de acuerdo a lo previsto por en los artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación.

7. Por decreto de fecha 28 de noviembre de 2005, se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual es publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1° de diciembre del mismo año. A través de la expedición de esta ley se abrogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación, el cual contenía las reglas aplicables al juicio contencioso Federal.

Pese a la entrada en vigencia de la ley en comento, exclusivamente se sujetaran a lo dispuesto en la nueva ley aquellos juicios de nulidad que se interpongan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir del 1° de enero de 2006; toda vez que los juicios que antes de esta fecha se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán tramitarse hasta su total resolución de acuerdo a las disposiciones legales que estaban vigentes al momento de la presentación de la demanda, es decir, continuaran aplicándose para estos juicios lo dispuesto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, tal como se establece en el artículo cuarto transitorio de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en sus artículos transitorios que las leyes que antes remitía a los preceptos arriba citados, deberán remitirse a lo dispuesto por la nueva ley, así mismo, dispone, que cualquier ley que contravenga o se oponga a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, queda sin efecto; y que los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de

entrar en vigor la nueva ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a la disposiciones legales vigentes al momento de la presentación de la demandada.

A través de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se pretenden hacer cambios en el procedimiento del juicio de nulidad, con el fin, de acuerdo a la **exposición de motivos** de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de dotarle al tribunal de los medios necesarios para que el procedimiento que se tramite en él sea *“ágil, seguro y transparente”*.

Sin embargo, y pese a lo manifestado en la exposición de motivos de la ley en comento, constituye un retroceso en la materia contenciosa administrativa, un ejemplo de ello lo es su capítulo tercero donde se previene sobre la Medidas Cautelares dentro del Juicio Contencioso Administrativo, que comprende de los artículo 24 a 28, donde se contempla a la suspensión de la Ejecución del acto impugnado, sin embargo parece ser que dicho capítulo se creó pensando sólo en la materia fiscal, por ejemplo; se está condicionando el otorgamiento de la Suspensión del acto impugnado a que se dé el supuesto de que **“la autoridad niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie el procedimiento”**, sin embargo el legislador se le olvidó que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo es competente para conocer de la materia fiscal, sino de otras resoluciones en materia administrativa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la su ley Orgánica.

De acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1° de enero de 2006, para que proceda la solicitud mediante la cual se da el otorgamiento de medidas cautelares, entre ellas la Suspensión de la Ejecución del acto reclamado, se deberá cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 24 de la ley en comento que a continuación se mencionan:

- a) deberá solicitarse por escrito.
- b) con el nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones del solicitante.

- c) deberá anexarse la resolución que se pretenda impugnar, así como su notificación.
- d) el solicitante deberá explicar los hechos que se pretenda resguardar con la medida solicitada.
- e) el solicitante deberá expresar los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.
- f) El solicitante deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la medida solicitada.
- g) el solicitante deberá anexar copia de su solicitud para correr traslado a cada una de las partes en el juicio.”

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, además de los requisitos ya comentados, para el caso que se solicite la suspensión de la ejecución del acto impugnado se debe estar en el supuesto contenido en el artículo 28 de la ley en comento, que se refiere a que “la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”.

Me parece que el legislador no es claro ni acertado en la forma en que se regula la figura de la suspensión de la ejecución, *condicionando el otorgamiento de la Suspensión del acto reclamado al supuesto de que la autoridad que emitió el acto administrativo impugnado niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución*, supuesto que era indispensable antes de la reforma del 31 de diciembre del año 2000, para que procediera el Incidente de Suspensión de la Ejecución respecto del Procedimiento Administrativo de ejecución, es decir, en materia fiscal.

Pese a lo anterior, en la fracción XI, del artículo 28 de la ley en comento, trata de subsanar la confusión y se establece que para el caso en que la ley que regule el acto impugnado, no se prevea la solicitud de la suspensión ante la autoridad, queda a consideración del Magistrado Instructor o de la Sala si se otorga o no la suspensión de la ejecución del acto impugnado, lo cual creara confusión e incertidumbre.

A través de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1° de enero de 2006, se mantienen los términos para la interposición de la demanda de nulidad, que puede ser de 45 días, para el particular y 5 años para la autoridad.

En cuanto a la competencia material la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 13, fracción primera, inciso “ b ”, crea la posibilidad de que el particular, pueda impugnar no solo resoluciones o actos administrativos de carácter individual, sino que también podrán combatir cuestiones de legalidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto de *acuerdos, decretos, actos o resoluciones administrativas de carácter general que sean autoaplicativas.*

En la actualidad, en la Ley Orgánica del Tribunal en el penúltimo párrafo del artículo 14, faculta al Tribunal a conocer de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

En la nueva Ley en comento, se preserva el principio de que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la “*litis es abierta*” como se observa en su artículo 1°, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que:

“Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, **pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.**”⁴

⁴ Op. Cit. Pág. 1.

En el procedimiento contenido en la nueva Ley, se establece en el artículo 6^a, que podrá haber **condenación a costas a favor de la autoridad demandada**, para el caso de que se controviertan resoluciones con *propósitos notoriamente dilatorios*, es decir, que la parte actora impugne una resolución, para que se beneficie económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación sean notoriamente improcedentes o infundados.

El mismo artículo, dispone, que habrá lugar a **“Indemnización de daños y perjuicios al particular”**, para el caso en que la autoridad administrativa, cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demandada en el concepto de impugnación de que se trate; y se especifica en su artículo 6 los supuestos que se consideran como *falta grave de la autoridad*.

La condena en costas a favor de la autoridad y la indemnización de daños y perjuicios a favor del particular, se tramitara, en vía incidental.

Al respecto, cabe hacer el comentario de que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está siendo desigual con las partes contendientes en el juicio, toda vez que sólo prevé la condena en costas a favor de la autoridad demandada, no así al particular, quien en caso de que la sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resulte favorable a sus intereses, la ley le concede el derecho a que la autoridad demandada le indemnice respecto de los daños y perjuicios ocasionados; sin embargo, la ley en un trato totalmente desigual y parcial a favor de la autoridad administrativa, no le concede el derecho al particular a que la autoridad vencida en juicio sea condenada al pago de los gastos y costas a favor del particular.

En atención a lo anterior, considero indispensable que se realice una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso administrativo, a fin de que se le otorgue el derecho a los particulares a que se le restituya de los gastos y costas invertidos en sus defensa, en caso de que resulte favorable la sentencia definitiva que pronuncie el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es de hacer notar, que la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece la posibilidad de combatidor mediante recurso de reclamación, ante la Sala Superior, las Sentencias Interlocutorias que nieguen o concedan la suspensión definitiva, sin embargo, en el artículo 59 de la ley en comento, el legislador olvido insertar la posibilidad de que se interponga el recurso de reclamación contra el auto que niegue o decrete la suspensión provisional.

Otra cuestión importante y relevante que introdujo la nueva ley, es que contempla en su artículo 28, fracción XIII, “que la Sala que otorgo la suspensión, podrá ordenar la cancelación o liberación de la garantía otorgada, cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable”; lo cual contribuye a una mejor impartición de justicia, pues genera certidumbre y economía procesal, toda vez que el solicitante de la suspensión ya no tendrá que promover ningún otro juicio para obtener la cancelación o liberación de la garantía que otorgó, lo cual, implicaba el trámite de otro juicio largo y tardío.

8. El 21 de diciembre de 2007, se publico en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la cual se abroga a la anterior que estuvo vigente durante trece años.

La actual Ley Orgánica del tribunal introduce cambios importantes respecto a la estructura e integración del Tribunal, toda vez que se crea a la Junta de Gobierno y Administración, a quien se le encomienda atribuciones administrativas que antes tenía que realizar el Pleno. En cuanto a la integración del Tribunal, se retomo la figura de los Magistrados Supernumerarios, quienes supliran eventualmente las faltas de los

Magistrados de las Salas Regionales, lo cual agilizará el trámite ante las Salas del Tribunal, y evitará que se estanque la carga del trabajo de la Sala.

El criterio para fijar la competencia territorial de las Salas del Tribunal cambió. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio atendiendo al domicilio fiscal del demandante, lo cual permite al contribuyente tener un mejor acceso a la justicia administrativa.

En cuanto a la competencia material de las Salas del Tribunal, quedaron previstas en el artículo 14 de la ley en comento, en donde se adicionó la procedencia del juicio de nulidad contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los contravierta con motivo de su primer acto de aplicación, supuesto de procedencia que fue retomado de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

1.10. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Cuando se creó el Tribunal Fiscal de la Federación se estimó que violaba los preceptos constitucionales que establecen la división de poderes, alegando que el Poder Judicial, es el único que se encuentra facultado para resolver toda clase de controversias incluyendo a las de naturaleza fiscal; sin embargo con el correr de los años y apoyándose también en la doctrina de la división de poderes, se alcanzó la convicción de que dentro del seno del Poder Ejecutivo, si se pueden instituir tribunales de naturaleza administrativa, para conocer y resolver conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares por actos ilegales de aquélla, por lo cual era necesario elevar a rango constitucional su naturaleza jurídica, comenzando por las reformas en 1946 a la fracción I del artículo 104, que facultó al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de

los tribunales administrativos creados por una ley federal y que tengan plena autonomía para dictar sus fallos. Esta reforma significó la constitucionalización en forma indirecta de los tribunales administrativos en el régimen mexicano.

En 1967, en el mes de junio, se promulgó otra reforma al artículo 104 de la Constitución, misma que entró en vigor el 28 de octubre de 1968, en la que se autorizó al legislador federal para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y territorios federales y los particulares; asimismo, se facultó al legislador federal para que estableciera las normas para su organización, procedimiento, y los recursos que procedan contra sus resoluciones, confirmándose la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales. Esta reforma significó la constitucionalización en forma directa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente, la reforma de 29 de julio de 1987, publicada el 10 de agosto del mismo año, trasladó la atribución del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, del texto del artículo 104, fracción I-B, que en el fondo significa el fundamento constitucional para la creación de tribunales administrativos, para incluirla en el texto del artículo 73, fracción XXIX-H. La citada reforma se apoyó sólo en motivos de técnica legislativa y no añadió nuevos elementos sobre el particular, sólo se limitó a apartar la citada facultad del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal para incluirla en el relativo al Congreso de la Unión.

CAPITULO II: PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS EN QUE SE BASA LA IMPARTICION DE JUSTICIA EN MEXICO.

2.1. CONCEPTO DE JUSTICIA

Este capítulo, tiene como finalidad, comprender en que consiste la impartición de justicia en México, especialmente, tratándose del Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

El cometido de este capítulo es a grandes rasgos, conocer qué es la justicia y como nuestro sistema jurídico mexicano, hace frente a la tarea de impartir justicia y en base a que principios y fundamentos la aplica, sobre todo en materia contenciosa administrativa federal.

Estudiosos del Derecho como Luis Recasens Siches Y Miguel Villoro Toranzo, coinciden en que la justicia en sentido estricto, es considerada como la principal medida o criterio ideal en que debe basarse el Derecho; y en sentido lato, la justicia se concibe como VIRTUD universal que encierra a las demás virtudes.

En este sentido, Platón describe a la justicia en su sentido lato, “como la Virtud fundamental de la cual derivan todas las demás virtudes, pues constituye el principio armónico ordenador de éstas, el principio que determina el campo propio de acción de cada una de las demás virtudes: de la prudencia o sabiduría para el intelecto, de la fortaleza o valor para la voluntad, y de la templanza para los apetitos y tendencias”⁵

⁵ Recasens Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del derecho. Ed. Porrúa. 10° ed. México. 1991 Pág. 479.

Para el antiguo jurista romano Ulpiano, “*iustitia est constans et perpetua voluntas ius summi cuique tribuere*”⁶, es decir, que la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Concepto, que adoptaron San Agustín y Santo Tomás. Sin embargo, tal definición, tiene una difícil labor: establecer, que es lo que le corresponde a cada quien y cual es lo ajeno.

“Para Aristóteles, la justicia, en sentido lato, es una virtud total o perfecta, de la cual consiste una medida de proporcionalidad de los actos, la cual representa el medio equidistante entre el exceso y el defecto”⁷

Ahora bien, la justicia en sentido estricto, es considerada “una regla de armonía, de igualdad proporcional, de proporcionalidad, entre lo que se da y se recibe en las relaciones interhumanas, bien entre individuos, bien entre el individuo y la colectividad.”⁸

El mismo Platón, considera que la justicia, en sentido estricto, “consiste, en que intra muros de la polis, cada individuo se dedique de modo exclusivo a la tarea para la cual se halla mejor dotado.”⁹ Es decir, “que cada uno de los tres elementos o clases integrantes del Estado (gobernantes, militares y artesanos) debe cumplir sus funciones propias sin interferirse con las de los otros, y de acuerdo con la virtud especial que le corresponde: los magistrados y gobernantes deben legislar y regir con prudencia o sabiduría; los ejecutores armados deben obedecer fielmente a los magistrados y hacer cumplir con fortaleza las normas y órdenes de éstos; y los artesanos o productores deben mantenerse con templanza o discreción en su labor de suministrar los medios para satisfacer las necesidades materiales obedeciendo los mandatos de los gobernantes, transmitidos y aplicados por ejecutores.”¹⁰

⁶ Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. ed. 13°. México 1998. Pág. 207

⁷ Recasens Siches, Luis. Op Cit. Pág. 480

⁸ Ibidem. Pág. 481.

⁹ García Maynez, Eduardo. Teorías Sobre La Justicia en los Diálogos de Platón II. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Colección estudios clásicos. 1° ed. México 1987. Pág. 89.)

¹⁰ Recasens Siches, Luis. Op. Cit. Pág. 483.

Cicerón, explica que la justicia es “algo que debe realizarse en la sociedad humana; consiste en atribuir a cada uno lo suyo; se aplica también a la distribución, de modo que cada cual reciba lo que corresponde a su mérito o dignidad; coincide con los principios de equidad.”¹¹

Así mismo, Aristóteles, hace una clasificación de la justicia, dividiéndola para su estudio en tres clases: “1) *la legal o General*; 2) *la Distributiva* y; 3) *la Conmutativa*. Respecto a la **justicia legal o General**, explica que consiste en ordenar las partes respecto del todo, a los individuos respecto de la comunidad; **la justicia distributiva** regularía la distribución de cargas y bienes por parte de la comunidad respecto de los súbditos; y la **justicia conmutativa** organizaría las transacciones de los individuos entre sí.”¹²

Para Aristóteles, “la justicia legal, además de ser una virtud Universal, determina el deber de aquellas conductas que son necesarias para el bien común.”¹³

San Agustín, también se refiere a la justicia, como principal idea inspiradora del Derecho, y la compara con la equidad.

Santo Tomás de Aquino en su doctrina de la justicia como criterio jurídico político, también considera que la justicia implica cierta igualdad al decir que “es propio de la justicia ordenar al hombre en sus relaciones con los demás, puesto que implica cierta igualdad, pues se dice que se ajustan las cosas que se igualan y la igualdad es con otro. Así mismo, Santo Tomas de Aquino, considera, que “lo suyo”, debe entenderse con relación a otro, todo aquello que le está subordinado o le es atribuido para sus fines.

¹¹ Ibidem. Pág. 483

¹² Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Pág. 215.

¹³ Recasens Siches, Luis. Op. Cit. Pág. 484

Los autores que a continuación se mencionan, definen la idea de la *justicia*, en sentido *jurídico político*, y explican como a través de este enfoque, se considera a la justicia como una regla de convivencia, a través de la cual se busca el bien común y la aplicación de justicia a través del Estado.

Para Francisco Suárez, la *Justicia*, “es el derecho de otro que puede reclamarlo e imponerlo”, al igual que Aristóteles Considera que existen varias clases de justicia: 1) LA JUSTICIA LEGAL; 2) LA JUSTICIA CONMUTATIVA Y; 3) LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA.”¹⁴

Resulta, verdaderamente interesante como para Francisco Suárez “*la Justicia legal, en sentido filosófico-jurídico, se refiere al derecho de otro que puede reclamarlo o imponerlo, entendiendo lo que debe ser considerado como suyo propio de la comunidad, es decir, de la sociedad política, cuya realización está encomendada al Estado.*”¹⁵

Así mismo considera, que la justicia legal, debe tener como requisito intrínseco que la **ley sea justa**, la cual podrá considerarse así, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

- a) que imponga un contenido ético
- b) que la autoridad que la dicta tenga jurisdicción sobre la materia que versa y sobre las personas a las cuales se dirige.

Francisco Suárez, considera que la “**ley justa**”, además de los requisitos arriba mencionados, debe contener los tres tipos de justicia, es decir, “debe ser dada:

¹⁴ Recasens Siches, Luis. Op. Cit. Pág. 485

¹⁵ Ibidem. Pág. 485

- a) con ***justicia legal***, a través de la cual se procura el bien común y lo que es debido a la comunidad;
- b) Con ***justicia conmutativa***, en cuanto que el legislador no mande sino aquello que lícitamente puede ordenar; y
- c) ***justicia distributiva***, es decir, repartiendo proporcionalmente las cargas, los puestos y ventajas.

Así mismo, Francisco Suarez añade que “los bienes objeto de la justicia conmutativa no son solamente la propiedad de las cosas materiales, la salud, el honor, la fama, sino también otros bienes espirituales, como por ejemplo, *el conocimiento de la verdad y la libertad personal*”¹⁶.

Para Rousseau, “*el primer sentimiento de la justicia no nos viene de la que nosotros debemos, sino de la que nos es debida; y su contenido es una especie de principio de reciprocidad en tanto que consiste en que yo obre como si fuera otro*”.¹⁷

Así pues, otra de las principales características que contiene la concepción de la Justicia, lo constituye la igualdad; es decir, que “*la justicia lleva implícita la idea de que a toda persona se le reconoce capacidad para los mismos derechos*.”¹⁸

Por ejemplo el moralista Henry Sidwick, escribió que “*el principal elemento en la justicia es una especie de igualdad, esto es, de imparcialidad en la observancia de ciertas reglas generales que asignan o distribuyen bienes o males a los individuos*”.¹⁹

¹⁶ Ibidem. Pág. 486

¹⁷ Ibidem. Pág. 486

¹⁸ Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Océano Uno. Ed. Océano. Ed. 1993. Barcelona, España 1993.

¹⁹ Ibidem. Pág. 486

Para Giorgio del Vecchio la justicia exige que “todo sujeto sea reconocido (por los otros) en aquello que vale y que a cada uno le sea atribuido (por los otros) aquello que le corresponde.”²⁰

Para Eduardo García Maynez, la justicia “es el valor objetivo de una ordenación jurídica, consistente negativamente en *“no atentar contra el derecho ajeno, no invadir la esfera de libertad de los demás, no causar daño a terceros, etc, en suma, se relaciona con los mandamientos contenidos en la segunda tabla del Decálogo- no matar, no robar, no cometer adulterio, no rendir falso testimonio; y consiste, además, desde el punto de vista positivo, en las ideas de libertad de la persona y de igualdad.”*²¹

Para el jurista, Juventino V. Castro, la justicia es *“lo que se ajusta”, es decir lo que se adecua a un orden natural, pero es perfectamente entendible que la jurídica no es una “norma” natural preexistente, sino una convención humana que tiene fines prácticos para llenar una necesidad humana: el orden dentro de la convivencia.*²²

De igual forma el estudioso del derecho, Miguel Villoro Toranzo, considera que *“la Justicia tiene por fin principal, solucionar en forma práctica y oportuna los problemas sociales surgidos de la convivencia humana; asimismo, explica que La justicia del jurista, se encausa a las acciones sociales de todos los miembros de una sociedad mediante reglas de organización social; que se conoce gracias a la publicidad por la que la Autoridad da a conocer sus normas jurídicas.”*²³

²⁰ Ibidem. Pág. 486

²¹ Ibidem. Pág. 487

²² Castro, Juventino V. Los Jueces Mexicanos Y Su Justicia. Ed. Porrúa. 1° ed. México 2004. Pág. 6.

²³ Villoro toranzo, Miguel. Op. Cit. Pág. 209.

En conclusión, podemos decir que la justicia legal consiste en reglas de convivencia humana, a través de las cuales se pretende mantener la armonía dentro de la sociedad, reconociendo los derechos que otros tienen y es el Estado a quien le corresponde darlos a conocer y hacerlos efectivos a través de ordenamientos jurídicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un claro ejemplo que trata de proporcionar a cada individuo lo que le corresponde por el simple hecho de serlo tal y como lo establece el artículo 1° al disponer que: *“todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución.”*

Así pues, en ella, se contemplan valores y derechos fundamentales a todo individuo tales como la libertad de expresión, igualdad entre varón y mujer, derecho a que a cualquier individuo se le administre justicia, así también establece los principios procesales que debe observar las autoridades para que esa *impartición de justicia en nuestro país sea pronta, completa, imparcial y gratuita, es decir, que los miembros de nuestra sociedad tengan UN REAL acceso a la justicia que imparten los Tribunales en México.*

2.2. ANALISIS DE LOS ARTICULOS 14, 16 Y 17 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De acuerdo a lo expuesto por el gran jurista Ignacio Burgoa, en su libro “Las Garantías Individuales”, dentro de los derechos otorgados por nuestra carta magna a los gobernados encontramos a las garantías de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, las cuales por su relevancia y relación directa con el tema que se aborda en este trabajo de tesis, haremos un análisis de los mismos, no sin antes, hacer mención de lo que en nuestro orden jurídico debemos entender por garantías de seguridad jurídica.

2.3. CONCEPTO DE GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA

El estudioso del derecho Ignacio Burgoa Orihuela, nos explica que las garantías de seguridad jurídica *“Son un conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de derechos subjetivos.”*²⁴, es decir, que un acto de autoridad, producirá efectos legales EN LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO, solo sí previamente a su pronunciamiento, cumple con los requisitos establecidos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

2.4. ANALISIS DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.

Al respecto, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

“Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades o 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 decretadas con anterioridad.**

En Los juicios desorden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Garantías Individuales. Ed. Porrúa S.A. 38° ed. México 2005. pág. 504.

alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los **juicios del orden civil**, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley; y a la falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.”

De la lectura del artículo 14 Constitucional, se observa que contiene los siguientes derechos inalienables e imprescriptibles para los gobernados:

2.4.1. IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES.

A través de la cual se prohíbe expresamente que la autoridad aplique retroactivamente las leyes en perjuicio de persona alguna.

Sin embargo, hay una excepción al principio de irretroactividad de la ley, que se aplica en materia penal, donde si se puede aplicar retroactivamente la ley en materia penal, si esta beneficia al acusado o procesado.

2.4.2. GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Está contenida en el segundo párrafo del precepto constitucional citado la cual se conforma a su vez de cuatro garantías de seguridad jurídica que a continuación se mencionan:

- I. A quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por la ley fundamental, deberá ser a través de ***juicio previo***.

- II. Que tal juicio deberá substanciarse ante **tribunales previamente establecidos**.

- III. Otra condición, es que tales tribunales deberán observar las **formalidades esenciales del procedimiento**, es decir, que deberá darse al gobernado la oportunidad de defensa y oposición; entendiéndose como tal, el que tenga la oportunidad de acudir ante el juicio una vez notificado, a oponerse en juicio haciendo valer sus acciones y defensas, y probar los hechos en los que funde sus pretensiones opositorias.

- IV. **La resolución definitiva, deberá dictarse conforme a lo previsto en las leyes vigentes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio o conforme a la interpretación jurídica de la ley y sólo a falta de estas, deberá fundarse en base a los principios generales del derecho.**

En este entendido, si se dejara de lado la aplicación de cualquiera de las cuatro garantías antes señaladas, se estaría contraviniendo la Garantía de audiencia.

2.4.3. EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

La propia constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé excepciones a la garantía de Audiencia contenida en el artículo 14 Constitucional por razón de Interés general, las cuales a continuación se mencionan:

1. La contenida en el artículo 33 de la Ley Suprema, toda vez que el presidente de la República puede expulsar del país, *sin juicio previo*, a aquellos extranjeros que juzgue o estime indeseables.
2. Está establecida en el artículo 27 Constitucional en lo referente a las *expropiaciones por causa de utilidad pública*, donde el Presidente de la República o los gobernadores de los estados, pueden dictar un acto expropiatorio, sin que antes el particular afectado produzca su defensa.
3. La encontramos en materia tributaria, en tanto que la autoridad fiscal no tiene la obligación de escuchar previamente al contribuyente antes de dictar el acto administrativo que determine un impuesto, derecho o aprovechamiento; lo anterior resulta viable, en consideración que la tarea del Fisco consiste en recaudar impuestos para contribuir al gasto público; sin embargo una vez determinado el impuesto, el contribuyente tiene derecho a impugnarlo mediante los recurso y medios de defensa que la ley de la materia disponga.

Es el caso que el Código Fiscal de la Federación dispone en sus artículos 116 y 120, que el particular puede combatir los actos administrativos en materia fiscal federal mediante el recurso de revocación o mediante juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4. La contempla el artículo 16 Constitucional respecto de las *órdenes de aprehensión*, toda vez que de acuerdo a los requisitos exigidos no es necesario que previo al libramiento de la orden de aprehensión, sea oído en su defensa al presunto indiciado.

2.5. ANÁLISIS DEL ARTICULO 16 CONTITUCIONAL

A continuación, analizaremos la primera parte del artículo 16 Constitucional que textualmente dispone:

“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.”

De acuerdo a la establecido en el precepto anterior, el artículo 16 Constitucional prevé como **titular de la garantía de legalidad** a través del término “*nadie*” a toda persona física o moral que tenga el carácter de gobernado, entendiéndose por gobernado a todo “*sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad cuyo concepto no sólo comprende al de “individuo”, sino a toda persona moral de derecho privado o social y a los organismos descentralizados.*”²⁵

Lo anterior resulta así, toda vez que nuestra Carta Magna en su artículo primero, prevé como tutelar de las garantías que otorga a “todo individuo”, con lo cual brinda protección tanto a nacionales como a extranjeros.

El artículo 16 Constitucional protege a los gobernados de los **actos de molestia de las autoridades**, es decir, protege al gobernado del simple “*acto de autoridad*” que pueda producir o produzca al gobernado perturbación o afectación en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

Así también, ese acto de molestia debe cumplir con los requisitos que prevé el artículo 16 Constitución respecto a la debida fundamentación y motivación; por lo tanto, “el acto de molestia” debe constar por escrito, estar emitido por una autoridad competente, la cual debe expresar claramente su nombre, cargo y firma autógrafa y

²⁵ Burgoa o., Ignacio. Op. Cit. Pág. 538.

los preceptos legales que le facultan para actuar; también es necesario que el escrito donde conste el acto de molestia se señale lugar y fecha de su emisión, así como la persona y lugar a quien va dirigido, el objeto y alcance de acto de molestia en cuestión, pues sólo cumpliendo con tales requisitos se estará cumpliendo cabalmente con la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 Constitucional, a fin de dar seguridad y certeza jurídica al gobernado.

Así ha quedado establecido por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la nación como a continuación se aprecia:

“SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIA DE. LAS ÓRDENES VERBALES DE AUTORIDAD SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 16 constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica, que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que originen una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto constitucional.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

XXI.1o. J/6. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Número 65, Mayo de 1993. Pág. 61. Tesis de Jurisprudencia.

De la anterior jurisprudencia, observamos que es un requisito indispensable que debe revestir todo acto de la autoridad debe constar por escrito, a fin de dar cabal cumplimiento al requisito de debida fundamentación que consagra la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional.

Otro requisito indispensable que debe contener un acto de autoridad es que se señale el lugar y fecha de su emisión, con el fin de que el particular afectado tenga pleno conocimiento si la autoridad que emitió el acto es competente y si los

preceptos legales que esta aplicando son vigentes al momento de su emisión; así ha quedado establecido en la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN. De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, *a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.*”

2a./J. 61/2000. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XII, Julio de 2000. Pág. 5.

Los bienes jurídicos tutelados por el artículo 16 Constitucional, que no deben ser afectados por algún acto de molestia son: la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones del gobernado, mismos que a continuación procederemos a conceptualizar:

- a) Entendiéndose como **persona**, el ente capaz de derechos y obligaciones: puede ser una persona física o moral, por lo que el acto de molestia que cause afectación a una persona respecto de su integridad física o respecto a su personalidad jurídica, constituye una violación a la garantía consagrada en el artículo 16 constitucional.

- b) Debemos entender como **familia**, al conjunto de personas físicas vinculadas entre sí por lazos de parentesco, sin embargo, la intención del legislador fue no sólo proteger a los miembros que integran la familia, sino también a los derechos familiares del individuo, esa decir, protege los derechos de familia para que los actos que recaen en un miembro de la misma no afecten a los derechos de los demás miembros.

- c) Como domicilio el Código Civil del Distrito Federal en su artículo 29 establece que el **domicilio** de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de estos, el lugar donde simplemente residan y en su defecto, el lugar donde se encontraren.

- d) Respecto de bien jurídico tutelado por el artículo 16 Constitucional denominado **papeles**, debemos entenderlo no solo en sentido gramatical como “hoja o pedazo de papel en blanco, manuscrito o impreso”²⁶, sino como documento. Lo que trata de proteger el legislador es la información contenida en los documentos de las personas.

²⁶ Océano Uno. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Ed. Océano. ed. 1993. Colombia. 1993.

- e) Así también, se protege la **posesión** de todo bien mueble o inmueble que tenga el gobernado, sin importar que sea poseedor originario o derivado de los bienes.

Del análisis de la primera parte del artículo 16 Constitucional nos podemos dar cuenta que consagra entre otras cuestiones la inviolabilidad del domicilio y de los documentos de las personas, sin embargo, el precepto en cita prevé excepciones como se da el caso en materia fiscal, donde nuestra Carta Magna permite que la autoridad fiscal con el fin de verificar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, pueda introducirse a un domicilio y revisar los documentos que avalen el cumplimiento de tales reglamentos sanitarios y de policía, siempre que exista una orden por escrito emitida por una autoridad competente, debidamente fundada y motivada, como se desprende de la lectura de la antepenúltima parte del artículo 16 Constitucional que a continuación se transcribe:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y de exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas por los cateos.”

De acuerdo a lo previsto en el precepto transcrito, las autoridades administrativas están facultadas por la Carta Magna a realizar visitas domiciliarias sin previa orden judicial, bajo la condición, de que se realicen con el único fin de verificar si se está cumpliendo con los reglamentos de policía y buen gobierno, porque de alguna forma la simple inspección no implica en sí un acto de molestia; en el caso contrario, si la inspección que se realiza en la visita domiciliaria no tiene este fin, se estaría trasgrediendo la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional.

Al respecto el Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, en la tesis de Jurisprudencia 40/96, establece la diferencia entre acto de molestia y acto de privación y los requisitos constitucionales que deben revestir ambos:

“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, 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; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que 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. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los **actos privativos** respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que **son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.** En cambio, a los **actos de molestia** que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues **sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.** Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el

cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.”

P./J. 40/1996

Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo IV, Julio de 1996. Pág. 5.

De la lectura de la jurisprudencia transcrita, observamos que el artículo 14 Constitucional regula en si a los *actos de privación* siendo aquellos que producen como efecto en el gobernado la disminución, menoscabo o supresión en forma definitiva de un derecho los cuales deben cumplir con los requisitos previstos por la garantía de audiencia como son: la existencia de un juicio ante un tribunal previamente establecido, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación de la leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

En cambio los *actos de molestia* están regulados por lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional y a diferencia de los actos privativos, sólo restringen en forma provisional o preventiva un derecho del gobernado, deben ser emitidos por una autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, como es el caso de la visitas domiciliarias, las cuales han sido consideradas como actos de molestia.

Ahora bien, en el caso que de la visita domiciliaria los resultados obtenidos reflejen que hubo incumplimiento y por lo tanto corresponde imponer al dueño o poseedor del lugar o industria visitado las sanciones que prevean las leyes o reglamentos respectivos, el acta en la que conste la visita domiciliaria debe contener los requisitos exigidos en la tercera parte del artículo 16 Constitucional que se prevén respecto de las ordenes de cateo como son:

1. Sea emitido por autoridad competente.
2. Debe constar por escrito.
3. Estar dirigida al visitado.
4. Debe especificarse el objetivo y los alcances de la inspección y determinarse sobre que papeles y libros debe consistir la revisión, sin sustraerlos del lugar.
5. Debe estar firmada por dos testigos propuestos por el visitado y en caso de ausencia o negativa de éste, su nombramiento debe hacerlo el visitador.
6. Debe estar fundado y motivado.
7. Debe estar firmado por la autoridad competente.

La ausencia de cualquiera de los requisitos mencionados, estaría violando el mandamiento constitucional.

La autoridad administrativa no puede dejar de lado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional a fin de dar certeza y seguridad jurídica al particular y que en su caso pueda interponer los medios de defensa que considere pertinentes.

2.6. ANÁLISIS DEL ARTICULO 17 CONTITUCIONAL

Nuestra Carta Magna en su artículo 17, garantiza a toda persona el acceso a la impartición de justicia, al establecer que:

*“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma,
ni ejercer violencia para reclamar sus derecho.*

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

Las Leyes Federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

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

De la lectura del artículo 17 de nuestra Carta Magna se observa que establece siete *garantías de seguridad jurídica*, que se traducen en un derecho público subjetivo aplicable a todo gobernado que consisten en lo siguiente:

La primer garantía de seguridad jurídica que contempla el precepto en estudio consiste en que **“ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”**., la cual contiene implícitamente para los gobernados un deber positivo que consiste en acudir ante las autoridades estatales en demanda de justicia y hacer vales sus derechos.

En opinión del maestro de nuestra Universidad Carlos Arellano García “tal disposición no sólo es aplicable a los gobernados, sino también a las autoridades, toda vez que el poder público tampoco puede hacerse justicia por propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Es el caso que las autoridades fiscales, no pueden anular *motu proprio*, las resoluciones favorables que dicten a favor de los causantes.”²⁷

²⁷ Arellano García, Carlos. Teoría General del Derecho. Ed. Porrúa. ed. 13. México. 2004. pág. 60

En atención a lo anterior es un derecho del gobernado y un deber del gobernante poner en marcha la maquinaria jurisdiccional para que se declare el derecho respecto de la controversia planteada ante el órgano que, a nombre de Estado, ejercerá la función jurisdiccional.

La segunda garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 17 Constitucional, consiste en **que “los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes.”**

Lo anterior implica que las autoridades judicial o administrativas con funciones materialmente jurisdiccionales; tienen la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellos ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas y obligar al cumplimiento forzoso a la parte contendiente vencida en juicio.

Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 Constitucional, los tribunales ya sean de carácter judicial o administrativo, deben garantizar al gobernado el acceso a la justicia, la cual debe darse de forma “pronta, completa, imparcial y gratuita” principios que forman parte del derecho público subjetivo contenido en el artículo 17 constitucional, tal y como se desprende de la tesis. L/2002 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo texto a continuación se transcribe:

“ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia,

consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. **Justicia pronta**, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; 2. **Justicia completa**, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. **Justicia imparcial**, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y 4. **Justicia gratuita**, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.” *Tesis aislada Tesis: 2a. L/2002. Segunda Sala. Semanario*

Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XV, Mayo de 2002.

Página: 299

La tercer garantía consignada en el artículo 17 Constitucional es el Principio de Justicia Pronta, entendiéndose como tal, la obligación que tiene la autoridad encargada de impartir justicia de instruir y emitir la resolución respecto de la controversia ante ella planteada dentro de los términos y plazos que fije la ley aplicable al caso, lo cual se encuentra íntimamente ligado con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional mediante el cual garantiza a toda persona que será juzgada conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho controvertido.

La cuarta garantía que contempla el precepto constitucional en estudio es el Principio de Imparcialidad, el cual consiste en que el juzgador al emitir una resolución, no sólo debe estar apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad al momento de ser emitida por el juzgador.

En este sentido, la imparcialidad en la actuación de los tribunales, implica que aquel órgano que deba resolver una controversia jurídica, no tendrá un interés personal, directo o indirecto en el negocio, a fin de que la función respectiva sea apegada a la “justicia” y no así, a los intereses de los amigos, parientes o personas afines con quien el juzgador guarde una relación especial que lo motive a beneficiar a una de las partes y perjudicar a otra.

Por lo que las leyes procesales han previsto la figura de los impedimentos, que son hipótesis que se establecen legalmente a fin de que el juez que reciba una demanda, se abstenga de conocer del juicio respectivo para el caso de que dicho servidor público esté unido por un lazo especial con una de las partes, sus abogados o representantes, o por el contrario, exista una enemistad manifiesta, por lo que pueda ser tendencioso hacia ese sujeto procesal; la consecuencia de los

impedimentos implica que el juez deje de conocer del negocio y permita que otro juzgador conozca y resuelva la controversia planteada.

Derivado de los impedimentos, surgen dos figuras:

1. La excusa, en la cual el juez rehúsa conocer del negocio, haciéndose valer esa causal de impedimento por propia voluntad, para dejar de conocer del negocio; y
2. La recusación, que trae consigo la substanciación de un procedimiento especial mediante el cual las partes acuden ante el superior jerárquico del servidor público en quien opera la causal de impedimento, para que la valore, y en su caso, ordene a su inferior dejar de conocer del negocio que se ha planteado.

En ambos casos, la finalidad es que el juez impedido deje de conocer del asunto, para que se de cabal cumplimiento al principio de imparcialidad de los órganos jurisdiccionales contenido en la garantía contenida del artículo 17 Constitucional.

La quinta garantía es el Principio de Justicia Completa. Este principio consiste en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

Derivado de ésta garantía, la autoridad judicial debe resolver toda problemática que le sea planteada con motivo de un juicio, sin entrar al estudio de aspectos que no le fueron propuestos por las partes, pero no dejando tocar en la sentencia un punto propio de la litis.

Por lo anterior, podemos concluir que las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no constituyen una justicia completa toda vez que el Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en sus artículos 50 y 51, facultan a la Sala a examinar en primera instancia aquellas causales de ilegalidad que puedan dar lugar a una nulidad lisa y llana, por ejemplo, en caso de se demuestre que el funcionario que dictó la resolución impugnada es incompetente, ello da lugar a que el magistrado Instructor puede dictar una resolución que declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en el juicio, el mismo caso ocurre, cuando existe ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, con lo cual, el juzgador pueden dejar de lado el estudio de las demás causales de legalidad hechas valer por el particular y declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

La sexta garantía inmersa en el artículo 17 Constitucional consiste en el Principio de Servicio de Justicia Gratuita Este principio hace referencia a la última parte del artículo 17 constitucional, en el cual se consagra la *manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional*. En virtud de este principio, ninguna autoridad que tenga a su cargo la tarea de impartir justicia puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que se traduce en la prohibición constitucional de las costas judiciales, es decir, los honorarios pagados a los funcionarios y empleados judiciales.

Se trata de una garantía que opone el gobernado al Estado impidiéndole cobrar los derechos correspondientes por haber recibido un servicio público, en este caso el de administración de justicia.

La prohibición del cobro de costas judiciales y la afirmación de que el servicio de impartición de justicia efectuado por los tribunales es gratuito, garantiza a los gobernados sin excepción alguna tenga acceso a la impartición de justicia.

Al respecto el ministro Juventino V. Castro opina que: “La gratuidad en la administración de justicia, tiene como contenido la eliminación de la práctica de cobrar al accionante el costo del aparato judicial, y de las personas que lo manejan. No es una referencia a las costas judiciales referidas en los códigos de procedimientos, ya que dichas costas –cuando se les decreta- constituyen de hecho una sanción impuesta a la parte perdedora por haber obligado a su contraparte a litigar, no existiendo una base sólida para la imposición del proceso. La prohibición constitucional no se refiere a estas costas judiciales, sino a la ya indicada obligación por parte del poder público de proporcionar todos los elementos necesarios para la impartición de justicia en forma gratuita. Si no fuera así, las personas de escasos recursos no podrán solicitar justicia dada su falta de capacidad económica”²⁸.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial ha dispuesto lo siguiente:

“COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL. Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito.”

P./J. 72/99

Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X, Agosto de 1999. Página: 19

De lo expuesto se puede afirmar que la gratuidad en la impartición de justicia se refiere a la imposibilidad en nuestro sistema jurisdiccional de establecer alguna contribución por el servicio público de administración de justicia.

²⁸ CASTRO, Juventino V. “Garantías y Amparo”, undécima edición, Porrúa, México, 2000, p.188

La sexta garantía consiste en el Principio de Plena Ejecución de las Sentencias. La Constitución a través de la última parte de su artículo 17 dispone que a través de leyes federales y locales deberán establecerse los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales, así como la plena ejecución de sus resoluciones.

Al respecto se cita el siguiente criterio:

“SENTENCIAS. SU CUMPLIMIENTO ES INELUDIBLE. De acuerdo al contenido del artículo 17 constitucional, es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la litis.”

Tesis: I.7o.A.20 K

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: X, Agosto de 1999. Página: 799

Es el caso que el Código Federal de Procedimientos civiles para hacer cumplir las determinaciones de los jueces les concede diversos medios de apremio como se observa de la transcripción del siguiente precepto:

“Artículo 59.- Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I.- Multa hasta de mil pesos, y

II.- El auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia”.

En el ámbito contencioso administrativo, la Ley Federal de procedimiento contencioso Administrativo prevé para el caso en que la autoridad no cumpla o cumpla defectuosamente la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el artículo 58 el Recurso de Queja el cual procede de oficio o a petición de parte, mediante el cual la Sala Regional, la Sección o el Pleno, pueden exigir que la autoridad vencida en juicio dé pleno cumplimiento a la sentencia, dotándole al Tribunal los medios necesarios para hacer cumplir sus fallos a través de multas e incluso hacer del conocimiento de la Secretaría de Contraloría Interna a fin de que en su caso determine la responsabilidad en que incurriera la autoridad por incumplir con la resolución dictada.

Ahora bien, a través del desarrollo de este capítulo, nos podemos percatar que la justicia en sentido estricto como principal idea inspiradora del derecho, esta inmersa como derecho público subjetivo en nuestra Carta Magna.

Es precisamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde encontramos el fundamento jurídico para que los tribunales en México impartan justicia, entendiendo como tribunal, no sólo a los Órganos que integran el Poder Judicial, sino también a las autoridades administrativas, entre ellos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 73, fracción XXIX-H, al establecer que el Congreso de la Unión, esta facultado:

“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 y los particulares, estableciendo las normas para su organización,

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

Cabe hacer hincapié, en que los tribunales administrativos, están facultados para conocer solamente de las controversias relativas a la legalidad de los actos de la administración pública y carecen de competencia para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes.

En este orden de ideas los tribunales de lo contencioso administrativo, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son los encargados de impartir justicia en el ámbito administrativo, es decir, son los encargados de dirimir las controversias que se susciten entre los actos de la administración pública y los particulares, para los cuales, este Tribunal representa la instancia mediante la cual puedan lograr la defensa de sus derechos e intereses de los gobernados, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

Al respecto me permito citar la siguiente tesis donde encontramos descrita la finalidad de la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

“JUSTICIA ADMINISTRATIVA. ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CASO PARTICULAR DE ARGUMENTOS NOVEDOSOS Y PRUEBA DIRECTA PARA JUSTIFICARLOS. Los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación imponen a las Salas Fiscales la obligación de estudiar y considerar en el juicio de nulidad, conceptos de agravio que no fueron materia de la litis en el procedimiento natural tal como si se atacara directamente el acto que se controvertió en ese enjuiciamiento. Por otra parte, **la teleología de la reforma constitucional que permitió la creación de los tribunales administrativos, fue la de instaurar un sistema integral de justicia que permitiera fortalecer el estado de derecho, de tal**

manera que, frente a los actos de autoridades administrativas, los particulares afectados cuenten con verdaderos órganos jurisdiccionales intermedios, con autonomía, independencia y patrimonio propios que sean garantes de la legalidad administrativa, dando así oportunidad a las autoridades de que corrijan su actuación ajustándola a la ley, lo que no se lograría con rigorismos formales a ultranza que, en casos particulares, deben ceder ante la prioridad de la justicia. En ese contexto, si en el juicio de nulidad se alega un nuevo argumento, exhibiendo pruebas para justificar el mismo, que no son ajenas a la controversia planteada, entonces la Sala responsable, de acuerdo con la teleología de la precisada reforma constitucional, en estricta justicia administrativa, no debió limitarse a estudiar el argumento novedoso, sino también justipreciar la aludida probanza, no para resolver en definitiva sobre la procedencia o improcedencia del crédito fiscal, recargos y multas a cargo del actor, porque ello no es de su resorte competencial, pero sí para obligar a la autoridad administrativa a que la pondere dándole opción así a que corrija un posible error. Por ejemplo si en el juicio de nulidad se alega como nuevo argumento, que se enteró ante la autoridad demandada el impuesto al valor agregado que motivó el crédito fiscal controvertido, exhibiendo el pedimento de importación para justificar dicho pago, derivado de la importación de mercancía extranjera, si esa probanza no es ajena a la controversia planteada, la Sala Fiscal, en estricta **justicia administrativa**, a fin de evitar una doble tributación derivada de una misma situación jurídica, debe declarar la nulidad de la resolución controvertida, para el efecto de que la autoridad aduanera proceda al examen de la citada probanza.”

IV.2o.A.T.49 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,
Novena Época. Tomo XI, Abril de 2000. Pág. 960.

Del anterior criterio, podemos concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el encargado de impartir justicia en materia administrativa, concibiendo a la *justicia administrativa* como aquellos “medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.”²⁹

Así mismo, la jurisdicción administrativa, forma parte de la justicia administrativa, y consiste en todas aquellas “instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante los tribunales, sean estos administrativos o judiciales.”³⁰

En este entendido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, tiene como función primordial resolver los conflictos que se susciten entre los particulares y las autoridades administrativas, es decir, los particulares pueden impugnar ante el Contencioso Federal la nulidad de una resolución emitida por una autoridad administrativa, así como los Actos Administrativos, Decretos o Acuerdos de carácter general que sean autoplicativas.

La autoridad administrativa también puede acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con carácter de parte demandante dentro del procedimiento contencioso administrativo, en contra de una resolución favorable a un particular, lo que se conoce como *juicio de lesividad*, cuestión que desde la ley de Justicia Fiscal de 1936 fue prevista por el legislador, facultando al entonces Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios en que la Secretaría de

²⁹ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante El Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa. Ed. Porrúa. 5° ed. Aumentada. México 1998. Pág. 17

³⁰ Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 15.

Hacienda solicitara la nulidad de una decisión administrativa favorable a un particular, alegando que con tal resolución se causa perjuicio a los intereses del Estado, cuestión que ha sufrido diversas modificaciones y que hoy en día la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dispone que el Tribunal es competente para conocer sobre los juicios en que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que se trate de las materias previstas como competencia del Tribunal, así mismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en el párrafo tercero del artículo segundo que las autoridades de la Administración Pública Federal, tienen acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

CAPITULO III.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1 .INTEGRACION.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este se conforma por una Sala Superior, Salas Regionales y la Junta de Gobierno y Administración.

3.2. INTEGRACION DE LA SALA SUPERIOR.

La *Sala Superior* se integra de trece magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración; funciona en *Pleno* o en *dos secciones*.

3.2.1. PLENO DE LA SALA SUPERIOR.

El *Pleno de la Sala Superior* está integrado por el Presidente del Tribunal y por diez magistrados de la Sala Superior; para la validez de las sesiones del Pleno se requiere, cuando menos, la presencia de siete Magistrados y los debates son dirigidos por el Presidente del Tribunal.

De acuerdo al artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal, el Pleno tiene las siguientes facultades:

I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;

II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;

III. Expedir el Estatuto de Carrera a que se refiere el párrafo segundo del artículo 10 de esta Ley;

IV. Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración conforme a lo previsto por el artículo 40 de esta Ley;

V. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;

VI. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;

VII. Designar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios Adjuntos de las Secciones y al Contralor Interno, a propuesta del Presidente del Tribunal;

VIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;

IX. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

X. Resolver los juicios con características especiales, en términos de

las disposiciones aplicables, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;

XI. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio de competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

XII. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

XIII. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;

XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta Ley;

XV. Las que se funden 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 haya aplicado en su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos, y

XVI. Las demás que establezcan las leyes.”

Para la validez de las sesiones del Pleno es necesaria la presencia de siete Magistrados y los debates serán dirigidos por el Presidente del Tribunal. Dichas sesiones tienen el carácter de públicas, excepto cuando la mayoría de los Magistrados presentes acuerden su privacidad, atendiendo a la naturaleza del

caso a resolver, o los supuestos previstos en las fracciones I a IX del artículo 18 antes transcrito. Las resoluciones del Pleno serán aprobadas por mayoría de votos de los Magistrados presentes y ninguno de sus miembros podrá abstenerse de votar excepto en el caso de que tenga algún impedimento legal para no hacerlo.

3.2.2. SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR.

Las *Secciones de la Sala Superior* están integradas por cinco magistrados de entre los cuales elegirán a su presidente de Sección y basta la presencia de cuatro de sus miembros para seccionar. El Presidente del Tribunal no puede integrar sección, excepto, cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se logre la elección.

Las sesiones de las Secciones de la Sala Superior son públicas, excepto en los casos en que tenga que designar a su Presidente, se ventilen cuestiones que afecten a la moral o el interés público o cuando la ley así lo exija, así como aquéllas en que la mayoría de los Magistrados presentes acuerden su privacidad..

De acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal, las Secciones de la Sala Superior son competentes para:

- I. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;
- II. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante

el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

IV. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

VII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, y

VIII. Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.”

3.3. INTEGRACION DE LAS SALAS REGIONALES.

Las *Salas regionales*, están conformadas por tres magistrados cada una, y es necesaria la presencia de todos para que puedan sesionar, para resolver basta la mayoría de votos.

Actualmente existen 41 Salas Regionales, cuya denominación, región y sede está determinado en los artículo 23 y 24 del Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia de cada estado de la Republica Mexicana.

3.3.1. COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal, las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el ***domicilio fiscal del demandante***, excepto, cuando se traten de personas morales que:

- Formen parte del sistema financiero o tengan el carácter de controladoras o controladas y determinen su resultado fiscal consolidado, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Cuando el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país. Y
- Cuando se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o de las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

En estos casos de excepción, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que la haya dictado y para el caso de que sean varias resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

Si el demandante es la autoridad que promueve una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

3.3.2. COMPETENCIA MATERIAL DE LAS SALAS REGIONALES.

La competencia por materia de las Salas Regionales se encuentra determinada en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa que establece a la letra lo siguiente:

- I.** Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II.** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III.** Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV.** Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V.** Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

- VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

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

XI. 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;

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

XIII. Las que se funden 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 haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

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

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

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

El Tribunal que en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, en razón de las diversas reformas que ha tenido su Ley Orgánica, lo ha transformado en un tribunal con una amplia competencia para el conocimiento de resoluciones dictadas en materia administrativa entre otras ya mencionadas, en atención a lo previsto en las fracciones XI y XII de la Ley en cita.

Al respecto el Magistrado Manuel Lucero Espinosa manifiesta que “de acuerdo a lo previsto en el artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada y a los Organismos descentralizados, por los actos de autoridad que realicen, por los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y por los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, con exclusión de las materias que la misma establece y que se refiere a materia electoral, a la justicia laboral y agraria y al Ministerio Público en ejercicio de sus facultades constitucionales, de lo que resulta que ahora este Tribunal es competente para conocer de todas las materias administrativas con exclusión de las señaladas.”³¹

Respecto a la materia de comercio exterior las Salas regionales, únicamente tendrán a su cargo la Instrucción de los juicios y la resolución deberá ser emitida por la Sección de Sala Superior, en atención a que es ésta quien tiene exclusividad para resolver respecto de la materia de comercio exterior.

³¹ Lucero Espinosa, Manuel. Op Cit. Pág. 34.

De acuerdo a lo previsto en el Artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, las materias sobre las cuales es competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refiere a las resoluciones definitivas que resuelvan el recurso de revocación o respecto de la resolución que lo tenga por no interpuesto que se traten de:

- Mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación de cupos de exportación o importación.
- Respecto de certificados de origen.
- Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.
- Que declaren concluida la investigación del Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional, sin imponer cuotas compensatorias.
- Respecto de cuotas compensatorias definitivas o de los actos que las apliquen.
- Por las que la Secretaría de Economía responde a las solicitudes que los interesados le hacen acerca de si una determinada mercancía está sujeta a una cuota compensatoria definitiva.
- Que declaren concluida la investigación de prácticas desleales al comercio internacional.
- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas; y
- Las que impongan sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.

Al respecto el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, establece que es necesario el agotamiento del recurso de revocación para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que las resoluciones no recurridas dentro del ámbito establecido en el Código Fiscal de la Federación

se tendrán por consentidas, y no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Excepcionalmente en materia de cuotas compensatorias definitivas, cualquier parte interesada puede optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte en cuyo caso, no procederá impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra las resoluciones emanadas contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, toda vez que de acuerdo a lo dispuesto por la fracción primera del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, se entenderá que la parte interesada que opte por activar los mecanismos alternativos de solución de controversias, acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias. Por lo tanto se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

3.4. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

De acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no podrá conocer de los casos a que se refiere el artículo 8, que se refiere a la improcedencia del juicio por las causas y contra los actos que a continuación se analizan:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

De acuerdo a la fracción primera del precepto transcrito, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal, será improcedente si la resolución impugnada no

afecta el interés jurídico del demandante, entendiendo como tal, la afectación cierta y directa a un derecho subjetivo del particular que sea de carácter administrativo, es decir “sobre aquel derecho otorgado por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra disposición administrativa que regula la actividad de la autoridad administrativa y limita sus poder público.”³²

II. Que no le compete conocer a dicho Tribunal.

La segunda causa de improcedencia a que se refiere la ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, se refiere concretamente a aquellos casos en que el Tribunal Contencioso Federal *carece de competencia material* para conocer del caso, el juicio de nulidad solo puede decidir sobre la legalidad o ilegalidad de las resoluciones impugnadas que estén reconocidas dentro del ámbito de competencia material que señala el artículo 14 de la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa no esta facultado para conocer respecto de la constitucionalidad de una ley, en virtud de que tal facultad es exclusiva del Poder judicial. Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá hacer valer de oficio por ser una cuestión de orden público la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive la ausencia total de fundamentación o motivación, lo que se traduce en violación a las principios fundamentales contenidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales, es decir, cuando el acto o resolución impugnada no cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, en cuyo caso, el tribunal no resolverá sobre la constitucionalidad de una ley, sino que únicamente examinará si el acto

³² Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 48.

administrativo se ajusta o no a lo previsto por la Constitución. Al respecto resulta aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configura la causal de anulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. **En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de anulación previstas en el numeral antes citado, está constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas**, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

968. Octava Epoca: Amparo directo 413/89. Hospital Santelena, S. A. 27 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Amparo directo 513/89. Edificios y Estructuras, S. A. de C. V. 23 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Amparo directo 153/93. Video Bruguera, S. A. de C. V. 11 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 53/94. Industria Mexicana de Personal, S. A. de C. V. 16 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Amparo directo 23/94. Densímetros Robsan, S. A. de C. V. 25 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995, Octava Epoca. Tomo III, Parte TCC. Pág. 757. Tesis de Jurisprudencia.

De acuerdo a lo anterior, El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta facultado para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de un acto o resolución impugnada, cuando de los mismos se advierta que no se cumplen con los requisitos esenciales del procedimiento previstos en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, por ser una cuestión de orden público, sin que ello implique que está rebasando o extendiendo su competencia para conocer sobre la constitucionalidad de leyes, que es exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

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

La tercer causal de improcedencia del juicio de nulidad se refiere a la cosa juzgada, es decir, respecto a una resolución que ya no puede ser impugnada porque ha causado estado. Atento a lo anterior, es improcedente el juicio de nulidad cuando se pretenda impugnar un resolución que no es nueva, ya sea por que la misma ya había sido materia de sentencia pronunciada por el mismo tribunal contencioso, siempre que se trate de identidad de partes y del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean distintas.

De igual forma es improcedente, cuando se trate de “una resolución administrativa que se emitiera en cumplimiento de una sentencia, siempre y cuando en aquélla no se expresen circunstancias, que no fueron aducidas en la resolución anterior, ya que de lo contrario, si la nueva resolución se emite en los justos términos del fallo respectivo, no puede pronunciarse el Tribunal sobre cuestiones que fueron juzgadas con anterioridad.”³³

³³ Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 61.

De lo anterior, podemos concluir que es improcedente el juicio contencioso administrativo que se pretenda hacer valer en contra de una resolución que ha sido emitida en cumplimiento a una sentencia emitida por el propio Tribunal, siempre y cuando, la misma haya sido dictada en los términos del mismo y no contenga elementos nuevos que no fueron planteados en el juicio del que deriva, en virtud, de que tal resolución es consecuencia del juicio resuelto ante el Tribunal, por lo tanto constituye cosa juzgada.

Al respecto, resulta aplicable los siguientes criterios emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN.- SON INATENDIBLES SI SE REFIEREN A ASPECTOS RESPECTO DE LOS CUALES EXISTE COSA JUZGADA.- Si en una sentencia, al resolver un juicio de nulidad anterior, interpuesto en contra de una resolución que determina un crédito fiscal como resultado del ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad, se hace pronunciamiento, es decir se estudia y desestiman los conceptos de violación planteados sobre algunas cuestiones y se declara la nulidad de tal acto de autoridad, para efectos, por otra de las cuestiones planteadas, **no puede hacerse nuevo pronunciamiento en relación a las primeras, en virtud de que quedó ya establecida la cosa juzgada** y, por lo tanto, si en el nuevo juicio de nulidad interpuesto en contra de la resolución que se emitió por la autoridad en cumplimiento de aquella sentencia, la cual repite todo lo que quedó en sus términos de la anterior resolución y agrega lo relativo a los efectos que se le dieron a la nulidad de que se trató la anterior sentencia, entonces deben declararse inatendibles en lo tocante a esa parte de los motivos de nulidad los conceptos de nulidad que expresa nuevamente el actor, pues tales aspectos ya no pueden ser objeto de un nuevo pronunciamiento, por ser cosa juzgada, al existir identidad de

antecedentes o hechos causales, como son el procedimiento de fiscalización del cual deviene, mismo que quedó intocado, identidad de procedimientos de determinación y de argumentos hechos valer en su contra, pues no es de olvidar el principio general de derecho "non bis in idem".

No. Registro: 26,380. Precedente. Época: Quinta. Instancia: Tercera Sala Regional de Occidente (Aguascalientes). Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 11. Noviembre 2001. Tesis: V-TASR-XXIX-68. Página: 267.

Juicio No. 362/99-04-01-2.- Sentencia de la Tercera Sala Regional de Occidente, de 25 de septiembre del 2000, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Mario de la Huerta Portillo.- Secretario: Lic. Rosana Edith de la Peña Adame.

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.

Esta causal de improcedencia contempla la improcedencia del juicio contencioso por consentimiento de la resolución impugnada, entendiéndose como tal, el hecho de que el particular, no haga valer los medios ordinarios de defensa en los términos previstos por las leyes respectivas, o cuando no se promovió juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, en los plazos señalados en la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo.

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

En este caso se trata de resoluciones que no son definitivas, existiendo la excepción de litispendencia, la cual se refiere "a la simultánea tramitación de dos o más juicios en los que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos".³⁴

³⁴ Ibidem. Pág. 64.

En este sentido la tesis V-P-SS-645 emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa define a la litispendencia como a continuación se observa de su transcripción:

“LITISPENDENCIA.- El término de litispendencia significa que existe algún otro juicio pendiente de resolución y procede como excepción cuando se dan los siguientes requisitos: dos procedimientos o juicios en trámite; identidad de acciones, es decir, que exista la misma causa de pedir; identidad de personas, lo cual implica que intervengan con la misma calidad y no se trate de identidad física entre los que tomaron parte en un juicio y los que figuren en otro. No siendo obstáculo para la configuración de la litispendencia el que alguno de los dos procedimientos se encuentre suspendido, siempre y cuando se cumplan con los requisitos anteriormente detallados.”

Tesis: V-P-SS-645

No. Registro: 39,699. Precedente. Época: Quinta. Instancia: Pleno. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año V. No. 53. Mayo 2005. Página: 27.

Juicio No. 1108/02-17-03-1/1000/02-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 8 de septiembre de 2004, por unanimidad de 8 votos a favor.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretaria: Lic. Virginia Pétriz Herrera.
(Tesis aprobada en sesión de 8 de septiembre de 2004)

De acuerdo a lo anterior, para que haya litispendencia debe existir identidad en las partes y de la resolución impugnada, en cuyo caso, la ley prevé que para evitar sentencias contradictorias, deberán acumularse los juicios para ser resuelto en el juicio en el cual se presentó la demanda primero.

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

De acuerdo al *segundo párrafo* del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal, es requisito indispensable que las resoluciones que se impugnen ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sean *definitivas*, entendiéndose con ese carácter las resoluciones que no admitan recurso en

contra, o que existiendo, sea optativo ante de la presentación ante el Tribunal. Al respecto se cita la tesis siguiente:

“JUICIO DE NULIDAD. SU IMPROCEDENCIA CONTRA ACTOS QUE CAREZCAN DE DEFINITIVIDAD. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Las salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas, aquellas contra las cuales no cabe recurso administrativo alguno o cuando admitiendo tal medio de defensa, su interposición sea optativa para el afectado, se refiere a resoluciones que determinan y *definen una situación jurídica concreta y no a aquellos actos meramente preventivos o dictados en el trámite de un procedimiento aún no concluido*, de modo que contra el simple requerimiento o solicitud de documentos a un contribuyente para que exhiba ante la autoridad hacendaria copia de las declaraciones que hubiera presentado en relación con las contribuciones a que está afecta, no procede el juicio de nulidad por no constituir una resolución definitiva, pues aun cuando exista apercibimiento de imposición de multa para el caso de no atender la solicitud de cuenta, ello sólo constituye una mera prevención por lo que no se surte la hipótesis prevista por la fracción III del citado dispositivo que prevé la procedencia del juicio mencionado contra resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1294/93. Video Bruguera, S. A. de C. V. 30 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo XIII, Febrero de 1994. Pág. 344. Tesis Aislada.

Podemos concluir que para el caso en que una ley no disponga expresamente como optativo el recurso de revocación, deberá agotarse primero tal recurso antes de acudir a juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues de lo contrario estaríamos en presencia de una resolución

que aún no tiene el carácter de definitiva además de considerarse como consentido el acto por no haber agotado el medio de defensa previsto en la ley.

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

A través de la conexidad se trate de evitar que para un solo asunto en litigio haya más de un proceso con el fin de evitar que haya sentencias contradictorias sobre la misma controversia, en cuyo caso, se procedería a la acumulación de los juicios en un solo expediente, para que un solo juzgador resuelva el fondo del asunto, siempre que se dieran los supuestos contenidos en el artículo 31 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso administrativo que dispone que procederá la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución cuando:

- a) las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- b) cuando siendo diferentes las partes e invoque distintos agravios, el acto impugnado sea el mismo o se impugne varias partes del mismo acto.
- c) Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sea uno antecedentes o consecuencia de los otros.

Las Sala Regional que conozca de una demanda en el que se impugna un acto conexo a otro a otro impugnado mediante un recurso administrativo y cuya resolución se encuentre pendiente, debe declararse improcedente y sobreseerse el juicio a fin evitar sentencias contradictorias o que el juicio de nulidad quede sin materia.

Se advierte que no surte efectos la hipótesis prevista en la fracción VII del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando

se impugne un acto conexo a otro que haya sido impugnado mediante juicio de amparo, pues de la interpretación del precepto citado, se puede advertir que éste alude a los medios de defensa ordinarios, mas no así, a los extraordinarios dentro de los cuales se encuentra comprendido el juicio de amparo.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, cuando se pretenda impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuencia de otro deberá intentarlo en la misma vía, teniendo el afectado la oportunidad de combatirlo mediante el recurso de revocación o mediante el juicio contencioso administrativo. Ahora bien, si contra la resolución emitida en el recurso de revocación el particular decide impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo también deberá hacerse valer ante la Sala Regional que conozca del juicio respectivo a fin de evitar sentencias contradictorias.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

Lo anterior resulta viable, para evitar resolver sobre un asunto que fue resuelto por una autoridad judicial, por lo tanto, estaríamos en presencia de “cosa juzgada”. Al respecto cito la siguiente tesis emitida por Segunda Sala Regional del Norte que a la letra dispone:

“SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO. PROCEDE DECRETARLO SI SE DEMUESTRA QUE LA RESOLUCIÓN COMBATIDA FUE IMPUGNADA EN UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL.- El artículo 202, fracción VIII del Código Fiscal de la Federación, establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra los actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial. Por tanto, si del examen a las constancias que integran el expediente, se advierte que la resolución controvertida fue materia de una sentencia pronunciada por un Juzgado de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal, deberá declararse fundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad,

y por ende, debe decretarse el sobreseimiento del juicio, al configurarse el supuesto previsto en la fracción VIII del numeral 202 del Código Tributario Federal.”

Tesis: V-P-SS-425

No. Registro: 38,707. Precedente. Época: Quinta. Instancia: Pleno. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 39. Marzo 2004. Página: 74

Juicio No. 9254/98-11-04-2/ac1/352/01-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 17 de abril de 2002, por mayoría de 7 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretario: Lic. Antonio Miranda Morales.

(Tesis aprobada en sesión privada de 25 de agosto de 2003)

De lo anterior resulta que es improcedente el juicio contencioso administrativo en contra de de un acto impugnado que fue materia de un juicio de amparo, en razón de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede es competente para resolver sobre actos que han sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es incompetente para resolver sobre la ilegalidad de un precepto contenido en una ley o reglamento por tratarse de una resolución que aún no es definitiva sino que se trata de ordenamientos de carácter general y abstracto, situación por la cual se hace improcedente el juicio en donde se impugne un reglamento.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

De acuerdo con lo manifestado por el Magistrado Manuel Lucero Espinosa, los conceptos de impugnación consisten “en la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos o intereses legítimos, expresando, en el caso, que el acto administrativo demandado, o el procedimiento que se siguió fue dictado o tramitado por una autoridad incompetente; no cumple con las formalidades

exigidas por las leyes que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la resolución: que contiene vicios del procedimiento que afectan sus defensa y trascienden al sentido de la providencia controvertida; que los hechos que las motivan no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicarse la debida, o que se dictó con desvió de poder.”³⁵

Es decir, si la parte actora se limita a manifestar que la resolución que impugna es ilegal en virtud se contraviene con los preceptos legales que se enuncian, pero no expresa los motivos por los cuales estima nulos dichos preceptos, ni los razonamientos lo llevan a concluir la existencia de las violaciones y por lo tanto de la ilegalidad de dicha resolución, es procedente declarar el sobreseimiento del juicio por falta de agravios. En virtud de que el Tribunal no puede suplir tal deficiencia.

En este sentido, El pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emitió los siguientes criterios:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-
FALTA DE EXPRESIÓN DE CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN.- Los artículos 208, fracción IV y 202, fracción X del Código Fiscal de la Federación, establecen dos momentos procesales, por virtud de los cuales la falta de señalamiento de conceptos de anulación, determina la imposibilidad para tramitar el juicio o, en su caso para entrar al estudio del fondo del asunto; estos momentos surgen cuando al proveerse sobre la admisión de la demanda, aparece que se omitió su señalamiento, caso en el cual se desechará dicha promoción, o bien, cuando al iniciar el estudio del negocio aparezca que no se hicieron valer conceptos de ilegalidad. En consecuencia, sólo en esos dos estadios procesales se surte el supuesto de improcedencia y sobreseimiento por falta de expresión de causales de anulación, pero no cuando la autoridad demandada alegue que los agravios expresados no constituyen a su juicio verdaderas causales de ilegalidad, por

³⁵ Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 70.

lo que técnicamente no existen como tales, ya que esta determinación en su caso debe hacerse por el juzgador al momento de resolver el asunto, otorgando a los argumentos hechos valer el alcance correspondiente, esto es, la calificación de fundados, infundados, inoperantes o insuficientes, pero no se debe prejuzgar respecto de los mismos, por las razones que según la autoridad impiden su análisis, por lo cual la solicitud de improcedencia del juicio es infundada.”

Precedente. Quinta época. Instancia: Pleno. Publicación: No. 2. Febrero 2001. Pagina: 7
Juicio No. 642/98-01-02-2/99-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de enero del 2000, por mayoría de 8 votos con la ponencia modificada y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretario: Lic. Horacio Cervantes Vargas.
(Tesis aprobada en sesión privada de 6 de octubre del 2000)

Podemos concluir, que si el demandante, no expresa con claridad la cita del precepto que considera violado, así como la parte de la resolución impugnada en la que se contenga el agravio, así como el razonamiento lógico jurídico a través del cual justifica la violación alegada, no puede hablarse, de que haya expresión de conceptos de violación, y sin tal requisito, el juzgador esta en imposibilidad de entrar al estudio del fondo del asunto y por lo tanto, el juicio de nulidad resulta improcedente y debe declararse el sobreseimiento por falta de expresión de causales de anulación *únicamente cuando el promovente omita por completo exponer conceptos de nulidad en su demanda.*

Esta causal de improcedencia admite una excepción, toda vez que el artículo 16, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que para el caso que el actor manifieste que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En cuyo caso, al contestar la demanda, la autoridad deberá acompañar constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda. Tal hipótesis ha sido prevista por el legislador a fin de no dejar en estado de indefensión al gobernado.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá examinar de oficio aquellas violaciones que sean notorias o evidentes, como es el caso de la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, cuestión, que de oficio debe resolver la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

Uno de los requisitos indispensables para que proceda el juicio de nulidad ante el Tribunal, es la existencia de la resolución impugnada emitida por una autoridad administrativa que cause una afectación a la esfera jurídica del particular. Sin embargo, “cuando por una causa superveniente, o bien, porque de la correcta apreciación del acto impugnado, se aprecia que no existe el acto que se combate, deberá declararse la improcedencia para la sustanciación del juicio, pues este se ha quedado sin materia.”³⁶

La finalidad del juicio contencioso administrativo es proteger al particular de la indebida actuación las autoridades al emitir su resoluciones con las cuales afecten la esfera jurídica del gobernado, por lo que si no existe el acto concreto y particular que afecte los intereses del gobernado, la acción dentro del juicio carece de materia sobre la cual debe pronunciarse el Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En consecuencia, el juicio contencioso administrativo, es improcedente cuando no exista resolución de manera expresa en forma escrita, o cuando la resolución que se impugna se trate de una resolución negativa ficta y no haya transcurrido el término de tres meses para que la autoridad haya resuelto por escrito, o bien, cuando la misma fue dictada y notificada al actor.

³⁶ Sanchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Ed. Porrúa. México. 2001. Pág. 326.

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.

Al respecto, la Ley de Comercio Exterior, expresamente establece en su artículo 97 cuando el particular afectado opte por acudir a los mecanismos alternativos de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en Tratados Internacionales de los que México sea parte, no procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, ni tampoco el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa *contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos*, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias o bien cuando aún no haya transcurrido el plazo para ejercer dicha opción, de acuerdo a lo dispuesto en los tratados internacionales, tal como lo prevé el artículo 98 de la ley de Comercio exterior.

Atento a lo anterior, es improcedente el juicio contencioso administrativo contra las resoluciones y actos que se refieran a cuotas compensatorias que pueden ser combatidas mediante mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte , ***siempre que no hay transcurrido el plazo para ejercer dicha opción o bien, cuando dicha opción haya sido ejercida por el interesado***, en virtud que contra las decisiones emanadas de tales mecanismos de solución de controversias así como la resolución que emita en cumplimiento a tales decisiones la Secretaría de Economía, son consideradas como definitivas y no puede ser materia de juicio contencioso ante el Tribunal.

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.

En este supuesto de improcedencia, va directamente relacionado con el contenido en la fracción anterior, pues, para el caso en que el particular afectado opte por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, ya no podrá interponer el recurso de revocación ni el juicio contencioso ante el Tribunal, pues la propia Ley de Comercio Exterior, en su artículo 97 así lo establece, y hace hincapié en que la resolución que emita la Secretaría de Economía en cumplimiento a la decisión vertida por lo mecanismos alternativos de solución de controversias será definitiva y tampoco podrá ser combatida mediante recurso de revocación ni mediante juicio contencioso ante el Tribunal.

Es improcedente el juicio contencioso administrativo interpuesto en contra de la resolución que emita la Secretaría de Economía en cumplimiento de la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte.

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.

“De acuerdo a lo previsto en el artículo 125 último párrafo del Código Fiscal de la Federación que establece los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es

parte, *son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por este ordenamiento*; sin embargo, los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De acuerdo al precepto anterior, se puede dar el caso de que el interesado opte por impugnar el acto administrativo a través de los medios de defensa previstos por el Código Tributario, es decir, que haga valer el recurso de revocación o el juicio de nulidad ante el tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y posteriormente a la resolución que recaiga al recurso de revocación o al juicio de nulidad hace valer su derecho a que tal acto administrativo sea impugnado ante los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación, ante lo cual es evidente que contra la resolución que se emita en este último, ya no procede su impugnación a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal, en razón de que ya existe cosa juzgada, toda vez que *“la resolución administrativa que originó el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación ya fue materia del recurso de revocación o del juicio contencioso administrativo.”*³⁷

Atento a lo anterior, si es procedente el juicio contencioso administrativo contra la resolución que se dicte en los procedimientos de resolución de controversias para evitar la doble tributación, si tal procedimiento se inició previamente a que se emitiera el recurso de revocación o antes de que hubiere concluido el juicio ante el Tribunal contencioso federal.

De la lectura del artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, así como la fracción XV del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta que la improcedencia del juicio contencioso, se da si el procedimiento de resolución de controversias previsto en algún tratado

³⁷ Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 77.

internacional se inició con posterioridad a la resolución que recae aun recurso de revocación o una vez concluido el juicio contencioso ante el Tribunal.

XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte. No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

Al respecto Alberto C. Sánchez Pichardo en su obra Los medios de Impugnación en materia administrativa, comenta que “en caso de estar en la causal de improcedencia a que se refiere esta fracción XVI, el particular tendrá que acudir al tratado internacional correspondiente que haya sido signado por nuestro país, disposición que es acorde con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación que determina que *el juicio contencioso administrativo se regirá por las disposiciones de su Título VI, sin perjuicio de lo dispuesto por Tratados Internacionales de los que México sea parte.*”

Ahora bien idéntico criterio se conserva en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1° de enero de 2006 en su artículo 1°, que a la letra dispone:

“Artículo 1.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, *sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.* A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.”

La improcedencia en este hipótesis se da cuando el juicio contencioso se interponga en contra de la resolución en que se haya determinado el impuesto omitido así como de sus accesorios y la omisión se atribuye a una autoridad extranjera, ante lo cual el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa *carece de competencia material para conocer de los actos emitidos por una autoridad extranjera.*

XVI. En los demás casos en que la improcedencia del juicio resulte de alguna disposición de esta ley o de una ley fiscal o administrativa. La procedencia del juicio será examinada aún de oficio.

En está causal de improcedencia, se incluyen todos aquellos casos que el legislador no determinó expresamente en este capítulo. Otros supuestos que dan motivo a la improcedencia del juicio de nulidad están contenidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; por ejemplo cuando se omite alguno de los requisitos o documentos exigidos en la demanda de nulidad que exige la Ley de la materia que a continuación se mencionan:

- si el actor omite acompañar a su demanda de nulidad los documentos previstos por el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como por ejemplo, las copias de la demanda para correr traslado de la misma a los demandados, así como al tercer interesado ó el documento con el cual acredite su personalidad, en cuyo caso, si no son presentados en el término de 5 días a partir de que el Magistrado Instructor le haya requerido la presentación de tales documento y no se desahoga en tiempo y forma el requerimiento, se tendrá por no presentada la demanda.
- La falta de firma del promovente en la demanda de nulidad, es

motivo para que el la Sala regional que conozca de la misma la tenga por no presentada.

Al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone en su artículo 4, que toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y *sin este requisito se tendrá por no presentada* tal promoción; a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso deberá estampar su huella digital y firmará otra persona a su ruego. Del mismo modo, cuando se interponga ante el Tribunal una demanda en la que se impugne una resolución que afecte a dos o más personas, la demanda deberá ir firmada por cada una de ellas, y designar a un representante común que elegirán de entre ellas mismas, si no lo hicieren, el Magistrado Instructor nombrará con tal carácter a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

En virtud de que la ausencia de tales requisitos hace imposible que el juzgador pueda resolver sobre la cuestión planteada, en razón de que son requisitos mínimos indispensables para la procedencia del juicio contencioso administrativo.

A través de esta fracción, el legislador, trata de incluir todas aquellas situaciones no previstas expresamente y evitar que queden si regulación alguna.

3.5. PARTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio contencioso administrativo:

- I. El demandante.
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

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

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

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

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

De acuerdo a la anterior transcripción, las partes en el juicio contencioso administrativo son:

3.5.1. El demandante, en quien o cuyo nombre se ejercita la acción.

Dentro del juicio contencioso administrativo el demandante o actor, es quien promueve el juicio y puede tener ese carácter, la persona física o moral, la cual debe demostrar que la resolución que impugna afecta a sus intereses jurídicos y que le causan un agravio, es decir, deben demostrar que tienen un interés jurídico.

Tiene el carácter de demandante o actora dentro del juicio contencioso administrativo:

- a) **En primer lugar el particular** que impugna la nulidad de un acto o resolución emitida por una autoridad que le causa agravios; o cuando combate por vía contenciosa administrativa la ilegalidad

de un acuerdo, decreto, acto o resolución administrativa de carácter general cuando con su simple entrada en vigencia cause afectación a la esfera jurídica del particular.

- b) **En segundo lugar, la autoridad administrativa** puede tener el carácter de parte demandante o actora, en virtud de que puede impugnar ante el Tribunal federal de justicia Fiscal y Administrativa una resolución favorable a un particular cuando esta no se emitió conforme a las leyes aplicables al caso y se trate de las materias de competencia del Tribunal.

Ante el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios, por lo tanto, quien promueva a nombre de otro, deberá acreditar la representación de acuerdo a lo previsto en el artículo 5 de la ley en comento. En este caso la representación de un particular, deberá hacerse constar mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y deberán estar ratificadas las firmas ante notario público o ante los Secretarios del Tribunal.

En cuanto a la representación de los menores de edad, deberá estar a cargo de quien ejerce su patria potestad y para el caso de los incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación deberá acreditarse ante el Tribunal con la resolución judicial correspondiente.

El demandante o sus representantes pueden autorizar por escrito a Licenciados en Derecho, para que en su nombre reciban notificaciones, realicen promociones de trámite, rindan pruebas, presenten alegatos e interpongan los recursos necesarios.

La representación de las autoridades administrativas, corre a cargo de las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, conforme lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo y en su caso de

acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales o de acuerdo a las disposiciones locales, tratándose de Entidades Federativas coordinadas. Del mismo modo, las autoridades podrán nombrar delegados para que en su nombre reciban notificaciones, realicen promociones de trámite, rindan pruebas, presenten alegatos e interpongan los recursos necesarios.

3.5.2. El demandado, que es aquel en contra del cual se ejercita la acción.

Conforme a la redacción del artículo tercero de la ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo puede tener el carácter de parte demandada:

- c) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- d) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- e) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.
- f) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien puede apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

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

De acuerdo a lo previsto por el legislador, se considerara como tercero a aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En opinión del maestro Manuel Lucero Espinosa, “la condición para ser coadyuvante, establecida por la ley, consiste en que éste tenga un derecho subjetivo, derivado de un acto administrativo que le es favorable, el cual es materia de la controversia. Por esta razón, este tercero tiene el mismo interés que la parte demandada en la legalidad de la resolución impugnada, pues de decretarse su nulidad sus derechos se verían afectados.”³⁸

De ahí que, si la impugnación de la resolución hecha valer por el actor, causa algún agravio o lesiona los intereses jurídicos de un tercero, debe apersonarse por escrito que llene los requisitos que para el caso se deben observar en la demanda o de la contestación en el juicio contencioso administrativo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le corra traslado de la demanda, a fin de justificar el derecho para intervenir en el asunto.

Del mismo modo, el tercero interesado en el juicio, deberá adjuntar a su escrito el documento en el que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, así como las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos, de lo contrario, si acompaña el documento con el cual acredita su personalidad, puede tenerse por no presentada la demanda y para el caso en que no presente las pruebas que ofrezca o el cuestionario para el perito, tales probanzas se tendrán por no ofrecidas, si no son presentadas dentro del término de cinco días en que el Magistrado Instructor se las requiera.

³⁸ Ibidem. Pág. 89.

3.6. DEMANDA DE NULIDAD.

Al respecto Humberto Briseño Sierra señala “que la demanda expresa en conjunto de datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del Tribunal. Prácticamente *incoa* el proceso, pero también es acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes, b) precisa el acto administrativo impugnado, c) narra los antecedentes de hecho, d) invoca los fundamentos de derecho, e) determina las pruebas conducentes, f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del tribunal.”³⁹

A través de la presentación de la demanda es como se inicia el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entendiéndose como tal, el escrito a través del cual el demandante formula su pretensiones ante la autoridad encargada de dirimir el conflicto, a fin de obtener una resolución favorable a sus intereses.

3.6.1. PLAZOS PARA INTERPONER LA DEMANDA.

Es requisito indispensable que la demanda se presente por escrito ante la Sala Regional competente del Tribunal, dentro del plazo previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de procedimiento contencioso Administrativo, atento a lo cual:

I. *El particular tiene el plazo de cuarenta y cinco días para interponer la demanda de nulidad ante el Tribunal cuando se de alguno de los siguientes supuestos:*

³⁹ Briceño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Ed. Antigua Librería Robredo. ed. 1°. México 1964. p 508.

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 auto aplicativa.

II. Así mismo, se cuenta con el plazo de *cuarenta y cinco días* siguientes a aquél en el que surta efectos 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.

III. En el caso de *las autoridades* que demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable aun particular, *cuentan con el plazo de cinco años*, 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.

Además de los plazos antes señalados que tiene el particular para interponer la demanda de nulidad ante el tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Código Fiscal de la Federación prevé en el penúltimo párrafo del artículo 50, que el particular contará con el doble de plazo para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo cuando la autoridad fiscal omite señalar en su resolución los plazos y medios de defensa con los que cuenta el contribuyente para impugnarla.

De lo anterior resulta, que en el caso previsto por el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, el particular que pretenda impugnar una resolución dictada por una autoridad fiscal en la que determine contribuciones omitidas, derivado de los resultados obtenidos por la autoridad fiscal en una visita domiciliaria, o como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación y no señale los plazos y medios de defensa que puede interponer el contribuyente en contra de dicha resolución, el plazo en este caso, para interponer la demanda de nulidad ante el contencioso federal, será de 90 días hábiles, contados a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

IV. Como excepción al término de cuarenta y cinco días previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tenemos que en el caso de *las Instituciones de Fianzas, el término para interponer la demanda ante el contencioso federal es de treinta días naturales* contados a partir de la fecha de requerimiento respectivo cuando se trate de fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los municipios tal y como lo dispone el artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, *siempre que tales fianzas no hayan sido otorgadas a favor de la federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros*, pues en tal caso, el término para presentar la demanda sigue siendo el de cuarenta y cinco días, toda vez que la ejecución de estas últimas se rige por el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el código Fiscal de la Federación.

La propia ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé que cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. Del mismo modo se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral.

En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión 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 provee sobre su representación.

3.6.2. REQUISITOS DE LA DEMANDA

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso administrativo, la demanda de nulidad deberá contener los siguientes requisitos:

1. *El nombre del demandante así como el domicilio para oír y recibir notificaciones.*

A través de la inclusión de este requisito, la Sala Regional que conozca del juicio, está en posibilidad de saber si quien promueve actúa a nombre propio o si actúa en representación de otro y si está legitimado para actuar en el juicio.

Así mismo, el domicilio para oír y recibir notificaciones permite que se le pueda notificar al actor personalmente o por correo certificado con acuse de recibo de las actuaciones procedimentales que se le deben hacer de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se refieran a:

- I. La que tenga por admitida la contestación y, en su caso, de la ampliación de la demanda, así como la contestación a la ampliación citada.
- II. El requerimiento, a la parte que debe cumplirlo.
- III. El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.
- IV. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional y la sentencia que resuelva la definitiva.
- V. Las resoluciones que puedan ser recurridas.
- VI. La resolución de sobreseimiento.
- VII. La sentencia definitiva, y
- VIII. En todos aquellos casos en que el Magistrado Instructor o la Sala así lo ordenen.

La ley señala que el domicilio para oír y recibir notificaciones podrá encontrarse en cualquier parte del territorio nacional, excepto, cuando el demandante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional Competente, el domicilio deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala Competente.

En caso de incumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior, las notificaciones se harán a los particulares por medio de la lista a que se refiere el artículo 67 de la ley de la materia, la cual contendrá el nombre de la persona, la clave del expediente y el tipo de acuerdo. En los autos se hará constar la fecha de la lista.

Del mismo modo, las partes que así lo deseen, podrán señalar su clave o dirección de correo personal electrónico a la Sala Regional en que se lleve el juicio, a fin de que por este medio se les dé aviso de la emisión de los autos y demás resoluciones que en él se dicten, ante lo cual, el Magistrado Instructor

ordenará que los avisos de que se trata se le practiquen por este medio a la parte que lo haya solicitado; el Actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de que el aviso se envió a la dirección electrónica señalada hasta por tres ocasiones consecutivas y la fecha y hora en que las realizó. En estos casos, durante el plazo de cinco días siguientes a aquél en que el aviso se llevó a cabo, la parte interesada podrá apersonarse al local de la Sala a notificarse personalmente de la resolución de que se trate y, a su vencimiento, si esto último no hubiere ocurrido, se procederá a su notificación por lista.

2. *La resolución que se impugna y la fecha de publicación para el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general que sea autoaplicativa.*

Este requisito es el elemento que justifica la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues el actor al señalar la resolución impugnada demuestra el interés jurídico que le permite accionar la maquinaria jurisdiccional contencioso-administrativa. La identificación y exhibición de la resolución impugnada permite conocer el objeto de la controversia, y de no señalarse la resolución impugnada el juzgador estaría en imposibilidad de resolver el fondo del asunto, lo que traería como consecuencia la improcedencia del juicio.

3. *La autoridad o autoridades demandadas; y para el caso de que el demandado sea el particular, la autoridad deberá indicar en la demanda el nombre y domicilio del particular.*

Tal requisito es indispensable a fin de que la Sala Regional que conozca del asunto pueda correr traslado a la parte demandada a fin de que produzca en el plazo de cuarenta y cinco días su contestación a la demanda instaurada en su contra.

De acuerdo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, el Magistrado Instructor de oficio le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo de antes mencionado.

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

Con la narración de los hechos el actor debe especificar los actos y omisiones cometidas por la autoridad que emitió la resolución impugnada, que junto con los agravios crearan convicción al juzgador de por qué debe declarar la nulidad de la resolución impugnada. La omisión de este requisito puede ocasionar que la Sala Regional que conoce del asunto considere que el actor no desvirtuó la legalidad de la resolución impugnada.

5. *Las pruebas que ofrezca, precisando en el caso de que ofrezca prueba pericial, deberá proporcionar el nombre y domicilio del perito, así como los hechos sobre los que deba versar la prueba y en caso de que ofrezca prueba testimonial, deberá señalarse los nombres y domicilio de los testigos.*

Dentro del juicio contencioso administrativo puede ofrecerse todas las pruebas reconocidas por la ley, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad que tenga que desarrollarse a través de posiciones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Respecto de las pruebas documentales, puede el demandante ofrecer el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

6. *Deben señalarse los conceptos de impugnación.*

Los conceptos de impugnación es uno de los requisitos de gran importancia en la demanda de nulidad toda vez que la correcta formulación de los mismos determinará el éxito que tenga el actor respecto al otorgamiento de sus pretensiones pues el Tribunal no puede estudiar oficiosamente cuestiones que no sean planteadas por el demandante.

Consisten en el razonamiento lógico jurídico con los cuales funda su pretensión el demandante, abarcando todos y cada uno de los motivos y fundamentos por los cuales considera que el acto impugnado es ilegal y por lo tanto lesiona su esfera jurídica; invocando los preceptos legales que son aplicables al caso o que dejaron de aplicarse y que deberán ser probados con los hechos y pruebas que ofrezca el actor.

Al respecto el Magistrado Manuel Lucero Espinosa señala que los conceptos de impugnación consisten “en la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos e intereses legítimos, expresando, en el caso, que el acto administrativo demandado o el procedimiento que se siguió fue dictado o tramitado por una autoridad incompetente; que no cumple con las formalidades exigidas por las leyes que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la resolución; que contiene vicios del procedimiento que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la providencia controvertida; que los hechos que la motivan no se realizaron, fueron distintos o se aprecian en forma equivocada, o bien que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida; o que se dictó con desvío de poder.”⁴⁰

⁴⁰ Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 99.

A fin de que los conceptos de impugnación no sean considerados como ineficaces deben precisarse en ellos la resolución que se combate y mencionar todas y cada una de las partes del acto impugnado que considere que le cause agravio, así también, deberá citarse los preceptos legales que indebidamente se dejaron de aplicar o se aplicaron inadecuadamente, así como los argumentos lógicos-jurídicos con los que funde y demuestre sus razonamientos y pretensiones. En caso de que no cumpla con tales requisitos, los conceptos de impugnación podrían ser considerados como inoperantes, insuficientes o infundados de acuerdo a lo siguiente:

“ a) El **concepto de impugnación es Inoperante** cuando no se impugna, en lo absoluto, los motivos o los fundamentos del acto administrativo objeto del juicio.

b) El **concepto de impugnación es insuficiente** cuando sólo se impugna alguno o algunos de los fundamentos del acto administrativo a debate, sin impugnar otros motivos y fundamentos del acto administrativo a debate, sin impugnar otros motivos o fundamentos en los que de igual manera o modo preferente descansa dicho acto.

c) El **concepto de impugnación es infundado** cuando si bien se impugnan los motivos y fundamentos del acto a debate, no los supera en virtud de que se apoya en hechos que no integran la hipótesis normativa de la disposición aplicable; se apoya en la invocación de hechos no probados durante la tramitación del procedimiento administrativo; su argumento se funda en disposiciones jurídicas que no resultan aplicables al caso, o la interpretación que hace de las disposiciones jurídicas aplicables no es correcta.”⁴¹

⁴¹ Ibidem. Pág. 100.

Ahora bien, aunque el Tribunal no está obligado al estudio de cuestiones no planteadas por el demandante; la última parte del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, faculta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que de forma oficiosa estudie y declare la nulidad de la resolución impugnada cuando en ella se presenten evidentes casos de ilegalidad como el caso en que la resolución impugnada haya sido dictado por una autoridad incompetente; o una autoridad incompetente haya ordenado o tramitado el procedimiento del que derive la resolución impugnada; de igual modo, el tribunal debe hacer valer de oficio la nulidad de la resolución impugnada en caso de ausencia total de fundamentación y motivación de la misma.

7. *También deberá señalarse en la demanda el nombre y domicilio del tercero interesado si lo hubiera.*

Este requisito es necesario para que la Sala competente pueda emplazar al tercero interesado a fin de que acuda al juicio a hacer valer sus derechos.

8. *Deberá además, señalar lo que se pide.*

A través de este requisito, el actor debe indicar con precisión que es lo que pide obtener en la resolución final que emita la Sala del conocimiento, es decir, debe señalar que es lo que espera que cumpla o realice la autoridad en caso de ser condenada.

La ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que sólo podrá aparecer un demandante en cada demanda excepto en el caso de que se combatan resoluciones conexas, o que se afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, en cuyo caso, podrán combatir las resoluciones en un solo escrito.

Para el caso de que en un solo escrito de demanda aparezcan más de una demandante sin que haya resoluciones conexas o la resolución que se impugne no cause afectación de los intereses jurídicos de dos o más personas, el Magistrado Instructor, deberá requerir a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

De acuerdo en lo dispuesto en los dos últimos párrafos del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, en caso de que se omita en la demanda el nombre del demandante, la resolución que se impugna o los conceptos de impugnación, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda; y cuando se omitan señalar en la demanda la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que se ofrezca, el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya y la causa de pedir; el Magistrado Instructor deberá requerir al promovente para que los señale en el plazo de cinco días apercibidos que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda.

Además de los requisito ya mencionados, es indispensable que la demanda de nulidad contenga la firma del promovente, en razón que de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° de la ley de la materia, toda promoción deberá ir firmada por quien la formule y sin tal requisito se tendrá por no presentada. En caso de que el interesado no sepa firmar, deberá imprimir su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Cuando sean varias las personas afectadas por la resolución impugnada, la demanda deberá estar firmada por cada una de ellas y deberán designar un representante común de entre ellas y caso de que no nombren en la demanda algún representante de entre los interesados, el Magistrado Instructor, podrá nombrar a cualquiera de los promoventes con tal carácter cuando admita la demanda.

Así mismo, y aunque la Ley federal de procedimiento contencioso administrativo no lo señala, la demanda también debe contener los requisitos previstos en el artículo 322 del Código Federal de procedimientos Civiles que es de aplicación supletoria a la ley de la materia y que se refieren a:

“Artículo 322.- La demanda expresará:

I.- El tribunal ante el cual se promueva;

II.- El nombre del actor y el del demandado.

...

III.- Los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa;

IV.- Los fundamentos de derecho, y

V.- Lo que se pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos.”

3.6.3. DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ADJUNTAR A LA DEMANDA.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la demanda de nulidad deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

1. Copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes.
2. El documento a través del cual el demandante acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien, señalar los datos del registro del documento con la que se acredite la personalidad ante el Tribunal, para el caso de quien promueva no gestione en nombre propio.

3. El documento en que conste la resolución impugnada. Cuando el actor manifieste que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, y deberá señalar la autoridad a quien le atribuye su notificación o ejecución.
4. Cuando el particular 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.
5. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

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.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, 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, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

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

6. 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.
7. El cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

8. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en caso de que los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala Regional en que se instruya el juicio, en cuyo caso la prueba deberá desahogarse mediante exhorto.

9. Las pruebas documentales que ofrezca.

En caso de que las pruebas documentales que ofrezca el actor hayan sido consideradas en el procedimiento administrativo como información confidencial o reservada, el particular deberá señalar los documentos sin acompañarlos y la Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no haya podido obtenerlas a pesar de ser documentos que legalmente se encuentren a su disposición, el interesado deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando sea legalmente posible. Para este efecto deberá el demandante identificar con toda precisión los documentos y tratándose de aquellos que pueda tener disposición bastará que acompañe copia de solicitud debidamente presentada por lo menos con cinco días antes de la interposición de la demanda de nulidad, entendiéndose que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

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

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

Cuando el promovente no los presente dentro de plazo de cinco días los documentos que debe anexarse a la demanda consistentes en copia de la demanda y de los documentos anexos, el documento en que conste su personalidad para actuar en el juicio cuando no promueva en nombre propio, el documento en donde conste la resolución impugnada, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad o la constancia de la notificación de la resolución impugna, ***se tendrá por no presentada la demanda.***

Para el caso de que se haya omitido adjuntar a la demanda los documentos en que conste el cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, o las pruebas documentales que ofrezca. El Magistrado Instructor requerirá al promovente para que en el término de cinco días los presente y para el caso de que no los presente, *tales pruebas se tendrán como no ofrecidas.*

3.7. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

“La ampliación de la demanda es el acto procesal mediante el cual, derivado de hipótesis específicas previstas en la ley, el actor de un juicio contencioso administrativo puede hacer valer conceptos de impugnación que por falta de elementos se encontraba imposibilitado para plantear en su escrito inicial de demanda en contra de la actuación o resolución de la autoridad que se encuentre controvirtiendo.”⁴²

⁴² Reyes Corona, Oswaldo G. et al. Juicio Contencioso Administrativo y Fiscal. Ed. Taxxx editores. Ed 1°. México. 2004. p. 66.

Lo anterior resulta viable en virtud de que el legislador en aptitud de proteger al particular de la actuación indebida de la autoridad previó dentro del juicio contencioso administrativo, la figura de la ampliación de la demanda, la cual se encuentra contenida en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la posibilidad de que en el plazo de veinte días contados a partir de que haya surtido efectos la notificación del acuerdo en que se admitió la contestación, el demandante pueda ampliar su escrito inicial de demanda, a fin de no quedar en estado de indefensión frente a la Administración Pública Federal, cuando se den 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 por el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, cuando en la demanda el particular alegue que la resolución administrativa no le fue notificada o que le fue notificada ilegalmente.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que 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.

Respecto a la figura de la negativa ficta, se refiere a lo que en Derecho administrativo se conoce como Silencio Administrativo y consiste de acuerdo al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, a la omisión en que incurren las autoridades administrativas de no pronunciarse expresamente en el plazo de tres meses, respecto de las instancias o peticiones formuladas por los particulares, por lo que tal omisión se considera que la autoridad resolvió en forma negativa respecto a las pretensiones formuladas por el demandante.

Del mismo modo la negativa ficta puede presentarse no solo respecto de instancias o peticiones no resueltas expresamente por la autoridad, sino también puede configurarse dentro de un recurso administrativo de revocación, en virtud de que el artículo 131 del Código Fiscal de la federación establece que la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en el término que no exceda de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del mismo, entendiéndose el silencio de la autoridad como la confirmación del acto

En cuanto al segundo supuesto que contempla la ley, resulta procedente la ampliación de la demanda cuando dentro del juicio contencioso administrativo, la resolución impugnada derive de otra respecto de la cual el actor no tenía conocimiento en la fecha de la presentación de la demanda, y conoce de ella hasta que se le notifica la contestación de la autoridad. En este supuesto, el particular tiene la oportunidad de combatir los motivos y fundamentos en que se apoya el acto principal a través de la ampliación de su demanda.

De igual forma podrá el particular combatir mediante ampliación de demanda la resolución que no le fue notificada o que se le notificó ilegalmente o bien cuando en la contestación de la demanda la autoridad introduzca cuestiones que eran ignoradas por él al momento de presentar la demanda, siempre y cuando dicha autoridad no cambien los fundamentos de derecho en la contestación de la demanda.

Como se observa de la lectura de las tres supuestos antes mencionados que se contemplan en las fracciones II, III Y IV del artículo 17 de la ley Federal de procedimiento contencioso Administrativo, son muy parecidas en cuanto a que en los tres supuestos se le da el derecho al particular de ampliar la demanda, en virtud de que la autoridad demandada da a conocer a través de su contestación cuestiones o elementos que eran desconocidos por el actor cuando promovió el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a la forma, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que deberá presentarse por escrito mediante en el cual se señale el nombre del actor y el juicio en que se actúa y acompañarse de las copias necesarias para correr traslado, así como de las pruebas y documentos en que funde sus pretensiones.

En caso de que se omita presentar junto con el escrito de ampliación de demanda las copias de traslado, el Magistrado Instructor deberá requerir al promovente a fin de que en el plazo de CINCO DIAS, subsane la omisión y en caso de no presentarlas, *se tendrá por no presentada la ampliación de la demanda.*

Así también, en atención a lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley, en caso de que se omita los documentos en los que consten las pruebas documentales, o el cuestionario que deberá desahogar el perito o el interrogatorio que deberá contestar los testigos; el Magistrado Instructor, requerirá al promovente para que los exhiba en el plazo de CINCO DIAS, y en caso de no presentarlos, *se tendrá por no ofrecidas las pruebas.*

3.8. CONTESTACION DE LA DEMANDA.

Una vez que el Magistrado Instructor admite la demanda de nulidad, ordenará se corra traslado con la misma a la parte demandada para emplazarla a juicio y para que dentro del término de cuarenta y cinco días siguientes a partir de que surta efectos el emplazamiento la parte demandante formula su contestación a la demanda conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el entendido de que en el escrito deberá referirse a todos y cada uno de los hechos expuestos en la demanda, de lo contrario se tendrán como ciertos los que la parte actora impute a la demandada, salvo en el caso que de manera notoria las pruebas rendidas se desvirtúen los hechos expuestos.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Cuando haya 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 éstos últimos.

De acuerdo al artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el emplazamiento a la parte demandada deberá hacerse a más tardar, al tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario, quedando asentada la razón respectiva y se tendrán por realizadas legalmente las notificaciones que se realicen a las autoridades o a personas morales por conducto de su Oficialía de Partes u Oficina de recepción, cuando en el documento correspondiente obre el sello de recibido por tales oficinas.

Tales notificaciones deberán hacerse en días y horas hábiles, entendiéndose como tales 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.

3.9. AMPLIACION DE LA CONTESTACIÓN.

Para el caso de la ampliación de la contestación de la demanda, el término para interponerla en el juicio es de veinte días a partir de que surte efectos la notificación mediante la cual se admite el escrito de ampliación de demanda.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 19 y 20 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el escrito mediante el cual la autoridad demandada amplíe su escrito de contestación a la demanda, debe cumplir con los requisitos que para el mismo efecto se señalan para la contestación, es decir, debe pronunciarse respecto de todos y cada uno de los argumentos hechos valer por el demandante, porque de lo contrario serán tomados como ciertos los hechos valer por su contraparte, salvo que de las pruebas que se ofrezca ó por hechos notorios sean desvirtuados; así mismo, deberá acompañarse de todos los documentos en los que funde su excepciones y defensa, excepto de aquellos que ya hubiere acompañado con el escrito de contestación antes presentado.

3.10. REQUISITOS QUE DEBE CONTENER EL ESCRITO DE CONTESTACION DE DEMANDA Y DE LA CONTESTACION A LA AMPLIACION DE DEMANDA.

El artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los datos que debe contener el escrito de contestación a la demanda de nulidad y en su caso del escrito de ampliación de la contestación de demanda, mismos que a continuación me permito señalar:

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

Tales incidentes son los previstos en el artículo 29 de la ley Federal de Procedimiento contencioso administrativo que se tratan respecto de la incompetencia por razón de territorio, acumulación de juicios, nulidad de notificaciones, recusación por causa de impedimento, reposición de autos, interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia.

De acuerdo a la doctrina, tales incidentes por su naturaleza, deben ser resueltas previamente al examen y decisión de la cuestión de fondo planteada, y por tal razón, cuando se promuevan alguno de estos incidentes, se suspenderá el juicio principal hasta en tanto se resuelven.

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.

Lo anterior se refiere a que la parte demandada en juicio debe hacer valer las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los artículos 8 y 9 de la ley en comento.

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.

En caso de que en la contestación de la demanda no se haga referencia a todos y cada uno de los hechos expuestos, se corre el riesgo de que se le imputen como ciertos los hechos manifestados por la parte actora, lo cual sólo podrá desvirtuarse en juicio por la pruebas aportadas en juicio o por hechos notorios.

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

Esta fracción se refiere concretamente a los razonamientos lógicos jurídicos con los cuales la parte demandada trate de desvirtuar las pretensiones del actor.

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

En el entendido de que la autoridad demandada deberá señalar los razonamientos lógico jurídicos a través de los cuales desvirtúe la pretensión que hace valer la parte actora en el juicio contencioso administrativo respecto al derecho de indemnización que reclama.

VI. Las pruebas que ofrezca.

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

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 de la Le Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el escrito de contestación o en su caso, el de ampliación a la contestación a la demanda, deberán acompañarse de los siguientes documentos:

- I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir

firmado por el demandado.

- IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- V. Las pruebas documentales que ofrezca.

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

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

3.11. MEDIDAS CAUTELARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1° de enero de 2006, para que proceda la solicitud mediante la cual se da el otorgamiento de medidas cautelares, entre ellas la Suspensión de la Ejecución del acto reclamado, se deberá cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 24 de la ley en comento que a continuación se mencionan:

- a) Deberá solicitarse por escrito.
- b) Con el nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones del solicitante.
- c) Deberá anexarse la resolución que se pretenda impugnar, así como su notificación.

- d) El solicitante deberá explicar los hechos que se pretenda resguardar con la medida solicitada.
- e) El solicitante deberá expresar los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.
- f) El solicitante deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la medida solicitada.
- g) El solicitante deberá anexar copia de su solicitud para correr traslado a cada una de las partes en el juicio.

Además de los requisitos ya comentados, para el caso que se solicite la suspensión de la ejecución del acto impugnado se debe estar en el supuesto contenido en el artículo 28 de la ley en comento, que se refiere a que “la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”, además de cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.
- II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.
- III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.

VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

En cuanto al monto de la garantía que deberá ofrecer quien solicite la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la ley faculta al juzgador a reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y

b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

La suspensión se tramitará por cuerda separada y el Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, ni se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio; además el Magistrado Instructor para conceder la suspensión provisional deberá constatar que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable. Y que con la suspensión no le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Respecto al auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

Ahora bien, tomando en cuenta que la amplia competencia que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el legislador previó, que para 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.

Por último, en relación a la suspensión de la ejecución del acto impugnado mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Para el caso de que el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada; pero en caso de que la sentencia firme le 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.

3.12. PRUEBAS.

El artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

“Artículo 40.- En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, 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.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a

la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.”

Atento a lo dispuesto en la primera parte del artículo arriba transcrito el objeto de la prueba dentro del juicio contencioso administrativo respecto al actor lo constituyen los hechos constitutivos de su acción, y del demandado, respecto a los hechos en que funda sus excepciones.

En tal virtud, el demandante debe aportar las pruebas necesarias para que demuestre la procedencia de su acción mediante la cual hace valer el derecho subjetivo que la ley le otorga, y aunque la ley le otorga la presunción de legalidad a las resoluciones emitidas por autoridades fiscales, estas deberán probar los hechos con los cuales motiven sus actos y resoluciones, cuando se de el caso de que el actor en el juicio los niegue lisa y llanamente, sin que tal negación implique la afirmación de otro hecho, tal como dispone la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 42.

En este entendido por regla general la carga de la prueba le corresponde a la parte que afirma un hecho, sin embargo, la misma ley contempla casos en que por excepción, la parte que niega está obligada a probarlo, según lo establece el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles que es de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se presente alguno de los siguientes casos:

1. Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho.

Por ejemplo, cuando la autoridad niega lisa y llanamente que el demandado no haya sido legalmente notificado, le corresponde a la autoridad probar mediante el acto de notificación respectivo, que efectivamente le notificó la resolución impugnada.

2. Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el demandado.

Dentro del procedimiento contencioso administrativo la resolución administrativa tiene a su favor la presunción *iuris tantum* respecto de su legalidad, conforme lo dispone el artículo 68 del Código Fiscal.

Esta presunción es la que debe impugnar el particular en su demanda de nulidad. Por esta razón, la autoridad deberá probar que los conceptos de impugnación hechos por el particular no enuncian los hechos tal como sucedieron, o bien, que no son procedentes en derecho.

3. Cuando se desconozca la capacidad.

Al respecto Alberto C. Sánchez Pichardo explica “que en este caso, el que niega establece que la contraparte carece de legitimación para actuar en el juicio de nulidad, sea porque no es titular del derecho sustantivo que se hace valer o porque no es quién válidamente puede contradecirlo (*legitimatio ad procesum* y *legitimatio ad causam*), en cuyo caso está obligado a probar el por qué no se tiene la capacidad correspondiente.”⁴³

Si bien es cierto que en la segunda parte del artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que en el juicio contencioso, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad demandada, también resulta cierto el hecho que tal precepto no establece expresamente a que pruebas se refiere por lo que debemos recurrir de nueva cuenta a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos civiles que es de aplicación supletoria y que en su artículo 93 se refiere a las pruebas reconocidas por la ley, mismas que a continuación se citan:

⁴³ Sanchez Pichardo, Alberto C. Op. Cit. Pág. 509.

1. La confesión;
2. Los documentos públicos;
3. Los documentos privados;
4. Los dictámenes periciales;
5. El reconocimiento o inspección judicial;
6. Los testigos;
7. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
8. Las presunciones.

Dentro del juicio contencioso administrativo, la ley de la materia faculta al magistrado Instructor que conozca del juicio para que se allegue de cualquier documento que tenga relación con los mismos, incluso, está facultado para ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carecer técnico y dicha prueba no hubiese sido ofrecida por ninguna de las partes, a fin de tener un mejor conocimiento de los hechos controvertidos; incluso, el magistrado ponente puede proponer al Pleno o a la sección, se reabra la instrucción para poder allegarse de elementos que le permitan tener una mejor apreciación de los hechos controvertidos.

Asimismo, son admisibles aquellas pruebas que tengan el carácter de supervenientes siempre y cuando no se haya dictado la sentencia respectiva, en cuyo caso, el Magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga dentro del plazo de cinco días. Pues de lo contrario, el Magistrado Instructor estaría incurriendo en violación sustancial al procedimiento y tendría que reponer el procedimiento.

En cuanto al procedimiento que deberá seguirse para el **desahogo de las pruebas** ofrecidas en el juicio, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, solo prevé en los artículos 43 y 44 de que forma habrá de desahogarse la prueba pericial y testimonial y respecto al desahogo de las demás pruebas debemos estarnos a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimiento Civiles que es de aplicación supletoria como la misma ley de la materia

Respecto, a la **valoración de las pruebas**, el Juicio Contencioso que nos ocupa se rige bajo el sistema mixto de valoración de pruebas, toda vez que la propia ley establece un sistema tasado, es decir, le otorga pleno valor probatorio a ciertas pruebas como son: la confesional expresa de las partes, a las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos incluso tratándose de los documentos digitales, del mismo modo, se establece, que respecto a las declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares que se contengan en los documentos, no prueban la verdad de lo declarado, sino que solo prueban que tales afirmaciones se realizaron ante la autoridad que la expidió.

En cuanto a los actos de comprobación de las autoridades administrativas, se tomará como prueba plena, los hechos afirmados que consten en las actas respectivas.

Por otra parte, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, le permite al Juzgador la **libre apreciación de pruebas** atendiendo al prudente criterio del juzgador respecto de la Pericial, la testimonial, las presunciones *juris tantum*, a los documentos privados, las pruebas científicas, la confesional ficta y el reconocimiento judicial.

El Juzgador, tiene la obligación de estudiar y valorar en lo individual cada prueba aportada por las partes, comparándolas y otorgándole valor a cada una fin de que su decisión sea objetiva al emitir la sentencia respectiva.

3.13. ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN

Diez días después de que se haya concluido la sustanciación del juicio, es decir, una vez que se tenga por contestada la demanda o la contestación a la ampliación en su caso y, al no existir prueba alguna por desahogarse o diligencia pendiente de realizarse que impida la resolución del litigio, el Magistrado instructor otorgará a las partes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo, el término de cinco días para que formulen sus alegatos por escrito, lo cual tendrá que notificar a las partes en el juicio mediante lista en la que deberá constar el acuerdo en el que se les hará saber a las partes que una vez vencido el plazo anterior, con alegatos o sin ellos, la fase de instrucción quedará cerrada sin necesidad de declaración expresa por parte del Magistrado instructor de esta situación.

Aunque en la ley de la materia no defina lo que se debe entender por alegatos, la doctrina, incluso la jurisprudencia, consideran que los *alegatos*, consisten en aquellos razonamientos por los cuales se pretende convencer al juez de que se tiene la razón, pues quien las presenta manifiesta las razones por las cuales considera que las pruebas aportadas en el juicio deben dar convicción al juzgador para decidir a su favor, haciendo notar las incongruencias en que incurrió su contraparte.

Los alegatos son de gran importancia dentro del juicio contencioso administrativo, en virtud, de que si son presentados en tiempo y forma, deberán ser tomados en cuenta por el juzgador al momento de pronunciar su sentencia; sin embargo, para ello, debe cumplir con el requisito de que no se inserten en los mismos cuestiones novedosas o no planteadas en el juicio y que no repitan los agravios expresados en el juicio, toda vez que el objetivo de los alegatos es ponderar el valor de las probanzas presentadas, a través de razonamientos que estén dirigidos a determinar el alcance de cada una de ellas.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que los alegatos son la oportunidad para que las partes manifiesten los razonamientos por los cuales considera que las pruebas aportadas deben crear convicción en el juzgador para que pronuncie sentencia a su favor, y que para ser tomados en cuenta en la sentencia no deben contener cuestiones o elementos novedosos que sean diferentes a los planteados en la demanda o en la contestación, a fin de preservar el principio de equidad de las partes y el de congruencia de sentencias en que se basa el juicio contencioso administrativo y el juzgados para emitir sus resolución.

Una vez transcurrido el plazo de cinco días, con alegatos o sin ellos, se ordena turnar el asunto a la H. Sala para que se emita la Sentencia que conforme a derecho proceda; todo esto se menciona en el acuerdo por el cual se declara cerrada la instrucción y se ordena que se notifique a las partes.

3.15. TERMINACION DEL PROCESO.

El juicio contencioso administrativo puede terminar por sobreseimiento o sentencia definitiva.

- I. El **Sobreseimiento**, es la forma anormal de terminación del proceso, en el cual la resolución emitida declara la imposibilidad del juzgador de examinar el fondo del asunto por presentarse en el juicio alguna de las causas de sobreseimiento contenidas en el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo.
- II. **Sentencia definitiva**, entendiéndose como tal, la resolución que pone fin al proceso, salvo en los casos excepcionales que conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede el recurso de revisión.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el pronunciamiento de la Sentencia debe ser por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados que integran la Sala que conoce del asunto, dentro de los sesenta días siguientes en que se haya dictado el acuerdo que declara cerrada la instrucción del juicio. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento, no es necesario que se cierre la instrucción.

Para tal efecto, el Magistrado Instructor debe formular el proyecto de sentencia y cuenta con cuarenta y cinco días, contados a partir de que se dictó el acuerdo respectivo en que se ordena emitir la sentencia. El plazo para que el Magistrado Ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empieza a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la Mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, 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.

Si el proyecto 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.

La sentencia que se dicta en el juicio contencioso administrativo es compleja, ya que su pronunciamiento además de sujetarse tanto a reglas de juzgamiento derivadas de la Ley como de la jurisprudencia, situación por la cual, en el siguiente capítulo se realiza un análisis amplio de su estructura como de los requisitos en base a los cuales debe emitirse.

CAPITULO IV: LA SENTENCIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Antes de entrar al estudio de la Sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del cual pone fin al juicio contencioso administrativo, es necesario, conocer el significado y elementos que constituyen a la figura procesal de la sentencia.

4.1. DEFINICION DE SENTENCIA.

En principio, no existe un concepto universal del vocablo jurídico “sentencia”, ni un criterio unificado por parte de los estudiosos del derecho procesal acerca de los elementos que deben integrar el referido concepto; sin embargo los diferentes conceptos dados por estudiosos del derecho, coinciden en que la sentencia es el acto más importante del juez mediante el cual se pone fin al proceso.

De acuerdo con la doctrina, la sentencia puede ser analizada “como acto, esto es, conducta intencionada del juzgador, o bien como hecho, en cuanto representa un evento que produce un objeto jurídico nuevo; también es factible considerarla en su calidad de documento y en su naturaleza de cosa juzgada, ya que su apariencia material, es elemento de convicción que demuestra el contenido y los alcances de la cuestión solucionada definitivamente.”⁴⁴

En opinión del procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara la sentencia “es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; ese proceso va proyectado, va destinado a terminar precisamente en una sentencia.

⁴⁴ Briseño Sierra, Humberto. Estudios de Derecho Procesal Fiscal. Vol- I. Ed. Cárdenas Editor y distribuidor. 1ra. ed. México. 1980. pág. 420.

La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”⁴⁵

Para el jurista Carlos Cortes Figueroa “ la sentencia no es más que el pronunciamiento sobre el objeto procesal (contraste de pretensiones en conflicto) y tienen una naturaleza de una resolución que, acertando el hecho específico debatido, impone una responsabilidad a cumplir en el campo de lo material (en cuanto a las relaciones sustanciales del caso), para lo cual no es mayormente importante que el juzgador aplique la norma de la ley respectiva, que la integra mediante interpretación o inclusive la cree inspirado en equidad y en principios generales del derecho”⁴⁶;

La anterior concepción es similar a la vertida por Lic. Joaquín Cervantes Montenegro, en la obra titulada “Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación” donde explica que en las sentencias emitidas por dicho Tribunal se debe “...dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, porque si sólo hubiera una pretensión, como en el recurso administrativo, lo que se hace es aplicar el derecho autoritariamente, limitándose a contestar al particular lo que la ley ordena, según lo entienda la autoridad y esté probado ante ella. Interpretar esa resolución de la autoridad administrativa, frente a la pretensión opuesta del particular, es lo que motiva la instauración del proceso fiscal, en el cual el Magistrado tercero imparcial juzga los dos puntos de vista, y de entre ellos, obtiene una resolución.”⁴⁷

⁴⁵ Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, 6° ed., México, 1997, Pág. 183.

⁴⁶ Cortes Figueroa, Carlos. *Introducción a la Teoría General del Proceso*. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. 2ª. Ed. México. 1975. Pág. 351.

⁴⁷ Cervantes Montenegro, Joaquín. *Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación*. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. X, Tribunal Fiscal de la Federación, Agosto, 1988, pág. 114.

De las anteriores concepciones, podemos concluir, que la sentencia es la resolución emitida por un juzgador, con la cual se dirime una controversia sometida a su conocimiento, mediante la aplicación e interpretación del derecho que hace el juzgador al caso concreto, poniendo fin a la controversia planteada.

4.2. CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS.

1. Por su finalidad

Las sentencias se pueden clasificar por su finalidad en declarativas, constitutivas y de condena.

Las sentencias Declarativas: se limitan a hacer una pura declaración, (en cuanto a las voluntades de la ley que por incertidumbre, inobservancia o franca pugna, sea menester) y otorgan la certeza jurídica deseada, es decir, señalan la preexistencia de un derecho de las partes.

En cuanto a los efectos que producen las sentencias declarativas, estas solo obligan a los que intervinieron en el proceso en el que fue dictada y excepcionalmente a terceros.

Las Sentencias Constitutivas, son aquellas que instaura efectos diferentes frente a una situación jurídica determinada, al grado de modificar el estado de la cosa existente (statu quo) generando por lo mismo o nuevos derechos o alternando las consecuencias de las preexistentes, en la inteligencia de que toda sentencia de esa especie contendrá como previo o simultaneo, un matiz de declarativo.

Las Sentencias de Condena, son aquellas que Conстриñen al cumplimiento de obligaciones de dar, hacer o de no hacer.(y en esta ultima modalidad, en cuanto obligan a una abstención, casi siempre acompañada de un apercibimiento).

La sentencia condenatoria en su eficacia orilla al exacto cumplimiento, puesto de no haber este, operará de inmediato la realización coactiva del fallo: la ejecución.

2. Por su resultado.

Desde el punto de vista del resultado que la parte actora obtenga con la sentencia, esta puede ser:

a. Estimatoria. Será así en el caso de que el juzgador estime fundada la pretensión de la parte actora.

b. Desestimatoria, cuando no se estime fundada dicha pretensión para la parte actora, es decir, es la que absuelve al demandado. El efecto que produce esta sentencia es que se extingue el derecho de acción procesal que ha tenido su debido cumplimiento, a través del proceso

3. Por su función en el proceso.

Por su función en el proceso las sentencias pueden ser Interlocutoria y definitivas, las cuales tienen las siguientes características:

a. **Interlocutorias.** La palabra interlocutoria proviene del latín *Inter* y *locutio*, que significa decisión intermedia, ya que estas se pronuncian entre el principio y fin del juicio. Estas resuelven en particular, algún incidente planteado en el juicio.

b. **Definitivas.** Estas sentencias deciden sobre el conflicto de fondo sometido a un proceso y ponen fin a éste.

4. Por su impugnabilidad.

Se clasifican de acuerdo a este criterio según puedan ser susceptibles de impugnación en :

a. **Definitiva,** la sentencia será definitiva cuando ésta haya sido dictada para resolver el proceso, pero todavía es susceptible de ser impugnada a través de algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia.

b. **Firme,** la sentencia es firme cuando ya no puede ser impugnada por ningún medio de defensa; es aquella que posee la autoridad de la cosa juzgada.

Considerando la cosa juzgada como “el atributo, la calidad o la autoridad de definitividad que adquieren las sentencias”⁴⁸

⁴⁸ GOMEZ LARA, Cipriano, “Derecho Procesal Civil”, sexta edición, Oxford, México, p. 188

El jurista Cipriano Gómez Lara, sostiene, que "la cosa juzgada desde el punto formal o procesal, significa la imposibilidad de impugnación de una sentencia; en tanto, que desde un punto de vista material se alude al carácter irrevocable, indiscutible, inmodificable de la decisión de la controversia de intereses a que se ha llegado mediante la aplicación de una norma sustantiva general al caso en concreto y la imputación de las consecuencias jurídicas concretas que tal aplicación produce"⁴⁹

4.3. REQUISITOS FORMALES.

La sentencia dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal deben cumplir con ciertos requisitos La doctrina distingue dos clases de requisitos en las sentencias: los requisitos externos o formales y los requisitos internos o sustanciales, estos últimos se analizarán como principios.

Por requisitos formales de las sentencia, debemos entender, la forma de redacción de las mismas, así como los elementos que deben contener, los cuales permiten que la sentencia se divida en cuatro secciones o partes:

1. Preámbulo.
2. Resultandos.
3. Considerandos.
4. Puntos Resolutivos.

En el PREÁMBULO de la sentencia deben señalarse además del lugar y fecha, el tribunal del cual emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia, es decir, en

⁴⁹ Gómez Lara, Cipriano. Op, Cit. P. 189.

dicha sección deben contenerse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es omisa en señalar los requisitos formales que las sentencias del Tribunal deben contener; sin embargo, tales requisitos se encuentran previstos en el Código Federal De procedimientos civiles de aplicación supletoria a la ley en comento.

En este entendido, los artículos 60, 61, 219 y 222 del Código Federal De procedimientos civiles exigen como *requisitos formales* de las sentencias los siguientes:

“Artículo 60.- Todo tribunal actuará con secretario o testigos de asistencia.

Artículo 61.- En todo acto de que deba dejarse constancia en autos, intervendrá el secretario, y lo autorizará con su firma; hecha excepción de los encomendados a otros funcionarios.

Artículo 219.- En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial, y se firmarán por el juez, magistrados o ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario.

Artículo 222.- Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación suscinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.”

Los RESULTANDOS, deben plasmarse los antecedentes de todo asunto, estableciendo la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos vertidos por ellas, así el detalle del ofrecimiento y desahogo de las pruebas de las partes.

Los CONSIDERANDOS, son la parte medular de la sentencia, toda vez que en esta parte de la sentencia se contienen los razonamientos del juzgador, es decir las conclusiones y opinión del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y también a la luz que las pruebas han arrojado sobre la materia de la controversias, así como la adecuación de los hechos contrarios o dudosos a la norma aplicable .

Los PUNTOS RESOLUTIVOS de toda sentencia son su parte final, en la que se precisa en forma muy concreta, si el “sentido” de la resolución es favorable al actor o al reo; si existe condena y de que monto es; se precisan los plazos para que se cumpla la sentencia, y en resumen, se resuelve el asunto.

4.4. REQUISITOS SUSTANCIALES.

Los requisitos sustanciales que debe revestir toda sentencia, también llamados principios son tres: Congruencia, Motivación Y Exhaustividad.

Tales principios son exigidos como presupuestos jurídicos indispensables de las sentencias que pongan fin al juicio contencioso administrativo federal, y se encuentran descritos en el diverso 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

A continuación se analiza cada uno de los requisitos sustanciales:

I. La **CONGRUENCIA**, de acuerdo con Rafael de Pina, debe entenderse, como “aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso, al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico.”⁵⁰

Es decir, la congruencia, consiste en que la sentencia que pronuncie el juzgador, debe existir relación directa entre lo resuelto por el juez y lo argumentado por las partes y prohíbe al juzgador resolver más allá o fuera de lo pedido por las partes.

Para Cipriano Gómez Lara la Congruencia debe entenderse como “una correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal. Por lo tanto, si esa correspondencia se encuentra en las sentencias, entonces puede decirse que reúnen el requisito de congruencia; por el contrario, si la sentencia se refiere a cosas que no han sido materia del litigio, ni de las posiciones de las partes, será incongruente”.⁵¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación distingue entre congruencia interna y congruencia externa de la sentencia:

Sexta Época
Instancia: Tercera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: Cuarta Parte, XI
Página: 193
“SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS. El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna. Ahora bien, una incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna

⁵⁰ De Pina, Rafael y José Castillo Larrañaga. Instituciones de derecho Procesal Civil, 8ª. Ed. Ed. Porrúa, México. 1969. pág. 285.

⁵¹ Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. Pág. 331.

si se señalan concretamente las partes de la sentencia de primera instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmando que mientras en un considerando el Juez hizo suyas las apreciaciones y conclusiones a que llegó un perito para condenar al demandado a hacer determinadas reparaciones, en el punto resolutivo únicamente condenó a efectuar tales reparaciones, o en su defecto, a pagar una suma de dinero; pero no existe tal incongruencia si del peritaje se desprende que debe condenarse a hacer las reparaciones, pero que en el caso que no se cumpla deberá condenarse a pagar la cantidad a que se condenó.”

La congruencia externa consiste en la concordancia entre lo resuelto y lo pedido, y la congruencia interna en la coherencia de las afirmaciones y resoluciones contenidas en la sentencia.

La sentencia que emita el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe ser congruente con la *litis* planteada por las partes en sus respectivos escritos de demanda y contestación, es decir, deben atender a todas y cada una de las cuestiones oportunamente sometidas a consideración del juzgador.

II. El *segundo de los principios* que debe observarse en la Sentencia es la **Motivación**, el cual consiste en la *obligación del Tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución*, tal y como se desprende de la lectura del siguiente criterio jurisprudencial:

No. Registro: 203,143
Jurisprudencia
Materia(s): Común
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Marzo de 1996
Tesis: VI.2o. J/43
Página: 769

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Al respecto el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que: *“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.”*, mientras que el diverso 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé que *“las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.”*

Del análisis de los artículos citados, se colige que toda sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá fundarse en derecho, esto es, que la autoridad debe, al momento de dictar su fallo, de expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación,

analizando los motivos o razonamientos lógico jurídicos que llevaron a la autoridad a conducirse y resolver de determinada manera.

Lo anterior es así, en virtud de que en las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben expresarse los hechos probados con relación a las causales de ilegalidad invocadas y las pruebas aportadas por las partes que confirmen o desvirtúen lo dicho e indicar con precisión los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, a fin de resolverse a la luz de los preceptos legales aplicables.

Pero el ***deber de fundar en derecho las sentencias***, no se cumple con sólo citar o mencionar los artículos del texto legal respectivo, o bien, los preceptos jurídicos que se estimen aplicables al caso; el deber de fundar exige, además, que el juzgador exponga las razones o argumentos por los que estime aplicables tales preceptos jurídicos.

En general, la motivación y la fundamentación exigen al juzgador el análisis y la valoración de todos los medios de prueba practicados, para que precise los hechos sobre los que base su resolución, además de la indicación de los preceptos jurídicos en los cuales funde, exponiendo las razones por las que considero aplicables tales preceptos de derecho.

Sin embargo, cuando una resolución impugnada se apoye en un precepto declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala del Tribunal que resuelva, debe declarar su nulidad, toda vez, que la resolución impugnada no se encuentra debidamente fundada, aún cuando dicha cuestión no forme parte de la litis en el juicio, ni hayan sido planteados en los conceptos de violación.

Lo anterior tiene su fundamento legal en lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, mediante el cual resulta obligatorio para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a aplicar la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de una ley, por lo cual debe declarar la nulidad de la resolución administrativa que se hubiere fundado en una ley declarada inconstitucional.

En virtud de los anteriores criterios, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, deben declarar la nulidad de la resolución impugnada que se funde en un precepto declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que no se encuentra debidamente fundada.

III. Por lo que se refiere al **Principio de Exhaustividad** que deben observar las sentencias, es consecuencia de los dos principios anteriores (congruencia y motivación); atento a lo cual, la sentencia será exhaustiva en la medida que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas.

Al respecto, el diverso 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo permite evidenciar que en toda sentencia se deberán examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y expresar su decisión a través de un razonamiento lógico jurídico.

En consecuencia, las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho y se permite la posibilidad de invocar **hechos notorios**. Se impide anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Las Salas se encuentran facultadas para corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos legales que las partes consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, dando con ello cumplimiento al Principio de Exhaustividad de la sentencia.

Constituye una excepción al Principio de Exhaustividad, en virtud de que consiste en el análisis únicamente de los argumentos que lleven a declarar la nulidad lisa y llana del acto o resolución impugnada, pudiendo omitir el estudio de los demás argumentos. Tal principio está contenido en el segundo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que a la letra dispone:

“cuando se hagan valer diversas causas de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.”

En este entendido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está facultado para dictar una Sentencia que declare la nulidad lisa y llana de una resolución impugnada en base al estudio de una causal de ilegalidad hecha valer por el demandante cuando resulte fundado, en cuyo caso, no resulta obligatoria para la Sala que resuelve, el análisis de las demás causas de ilegalidad hechas valer, lo cual se corrobora con la siguiente jurisprudencia:

No. Registro: 202,331
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

III, Junio de 1996

Tesis: I.2o.A. J/9

Página: 735

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. ORDEN LOGICO EN EL ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE NULIDAD. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 237 (reformado por el Decreto de 5 de enero de 1988) y 238 del Código Fiscal de la Federación, el orden lógico en el estudio de las causales de nulidad tiene que ser el siguiente: Se debe analizar en primer lugar, la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución reclamada u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; si dicha causal resulta fundada, ello es bastante para declarar la nulidad lisa y llana de la resolución, sin que deban estudiarse las siguientes. En cambio, si la misma resultara infundada, se debe entrar al estudio de la totalidad de los argumentos relativos a la omisión de requisitos formales y a vicios del procedimiento, aun cuando uno o más de esos argumentos resulten fundados; y solamente en el caso de que la totalidad de los argumentos antes precisados resultaran infundados, se entrará al estudio de las cuestiones de fondo. El principio de exhaustividad en el estudio de las violaciones formales y de los vicios de procedimiento tiene la finalidad de administrar una justicia completa y evitar, en lo posible el reenvío "que es causa de retardo injustificado en la resolución de asuntos y que implicaría labor injustificada para la Justicia Federal", según se apunta en el Dictamen de la Cámara de Diputados, de fecha 26 de diciembre de 1987, conforme al cual se aprobó la reforma al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación indicada.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1322/93. Eduardo Peña Núñez. (Recurrente: Director General Jurídico de la Contraloría General de la Federación). 11 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos: Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María del Consuelo Núñez de González.

Revisión fiscal 2067/93. Maquilas Madrid, S. A. (Recurrente: Administrador de lo Contencioso "2" de la S.H.C.P.). 25 de mayo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María del Consuelo Núñez de González.

Amparo directo 1182/94. Operaciones Técnicas, S. A. de C.V. 14 de julio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo 1062/95. Miguel Horta Cepeda. 18 de mayo de 1995. Unanimidad de votos.
Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo 1202/96. Tomografía Computada, S. A. 23 de mayo de 1996. Unanimidad de votos.
Ponente: Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava.

Por lo anterior, se justifica que las Salas del Tribunal, al entrar al estudio de una causal de ilegalidad hecha valer que resulte fundada y a través de la cual lleve a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, no entre al estudio de las demás causas de ilegalidad, sin que ello signifique, que se está trasgrediendo el Principio de Exhaustividad de las sentencias, toda vez que para el Tribunal resulta prioritario en su estudio las causales de ilegalidad contenidas en el artículo 51 de la Ley de Federal de Procedimiento contencioso Administrativo.

4.5. LA INVOCACION DE HECHOS NOTORIOS PARA EL DICTADO DE LAS SENTENCIAS.

De acuerdo con el artículo 50 de la ley en comento, las Salas del Tribunal, están facultadas para invocar hechos notorios al emitir una sentencia, sin que se considere como una suplencia de la deficiencia de la queja, como se desprende de los siguientes criterios emitidos por el Tribunal

No. Registro: 16,153
Precedente
Época: Tercera
Instancia: Pleno
Fuente: R.T.F.F. Año III. No. 29. Mayo 1990.
Tesis: III-TASS-1672
Página: 29

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, NO SE DA CUANDO SE INVOCAN HECHOS NOTORIOS.- El Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación faculta a las Salas Regionales de este Tribunal para invocar hechos notorios al emitir una sentencia, por lo que si en un asunto conexo al que se trata ya se emitió

resolución, válidamente puede hacerse notar ese hecho y apoyarse en él, aún cuando las partes no hayan mencionado la existencia de dicha resolución.(20)

Revisión No. 469/87.- Resuelta en sesión de 10 de mayo de 1990, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

No. Registro: 37,642

Precedente

Época: Quinta

Instancia: Primera Sección

Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año III. No. 26. Febrero 2003.

Tesis: V-P-1aS-138

Página: 155

HECHO NOTORIO. SE CONSTITUYE CON LO RESUELTO POR EL ÓRGANO JUZGADOR EN DIVERSO JUICIO Y LA EJECUTORIA QUE LE DÉ FIRMEZA.-

Las resoluciones dictadas en juicio de nulidad y aquellas que las confirmen, constituyen hechos notorios que pueden ser invocados por el órgano juzgador en la sentencia emitida en un diverso juicio, con el objeto de resolver la cuestión de fondo, ello en ejercicio de la facultad que otorga al Tribunal el artículo 237, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación. Lo anterior en virtud de que, aun cuando no se alegue por las partes, se puede introducir de oficio como medio probatorio, la existencia de una sentencia emitida por el propio Tribunal, así como de la ejecutoria que le dé firmeza, sin que tal circunstancia constituya suplencia de la queja. En ese orden de ideas, procede declarar, sin más, la nulidad de actos impugnados que derivan y son consecuencia de otros declarados nulos con fuerza de cosa juzgada en diverso juicio, en tanto que tal decisión jurisdiccional hace que devengan improcedentes, habida cuenta que aquellos actos que dieron origen a éstos, en definitiva, fueron declarados ilegales. (14)

Juicio No. 2444/99-11-02-1/109/99-S1-05-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 16 de abril de 2002, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: María del Consuelo Villalobos Ortíz.- Secretaria: María de Lourdes Vázquez Galicia.
(Tesis aprobada en sesión de 15 de octubre de 2002)

En este entendido, el juzgador puede apoyar su resolución con un la invocación de un hecho notorio como lo es la resolución de diverso juicio de un asunto conexo al que se trate, en virtud de que de oficio puede introducirlo como medio de prueba, sin necesidad que las partes lo aleguen.

4.6. EL PRONUNCIAMIENTO EN LA SENTENCIA, SOBRE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y NO RESUELTOS EN ESTE.

De acuerdo con el cuarto párrafo del diverso 50 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, “Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante”, por lo que, atendiendo a dicho principio, las Sentencias dictadas por el Tribunal, deberán pronunciarse no sólo sobre lo planteado en el recurso, sino también en el procedimiento.

En las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, deberán pronunciarse con respecto a los argumentos hechos valer en el recurso administrativo y no resueltos, sólo si cuenta con los elementos suficientes para ello, tal y como se desprende de la tesis de jurisprudencia V-J-SS-64 emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

No. Registro: 39,390
Jurisprudencia
Época: Quinta
Instancia: Pleno
Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 48. Diciembre 2004.
Tesis: V-J-SS-64
Página: 21

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LITIS ABIERTA. EXCEPCIÓN A LA APLICACIÓN DE ESE PRINCIPIO.- De la interpretación sistemática de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que contemplan el principio de litis abierta, el cual según lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis de jurisprudencia número 2a./J. 32/2003, implica que en el procedimiento contencioso administrativo la sentencia comprenda

"(...) no sólo la resolución impugnada sino también la recurrida; los nuevos argumentos que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria". Asimismo se establece en el segundo de los preceptos citados una excepción al principio antes enunciado, tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo y no se cuente con los elementos necesarios para resolver su impugnación, por parte del propio Tribunal dentro del juicio, pues lo contrario, llevaría al absurdo de estimar que este Tribunal pudiera emitir una resolución sin contar con la información y documentación indispensable del recurso, como sería el caso de pronunciarse sobre la legalidad de un acto, cuando no se ha resuelto sobre la procedencia o no del recurso intentado. (8)

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/41/2004)

PRECEDENTES:

V-P-SS-470

Juicio No. 14715/01-17-05-2/194/02-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 31 de octubre de 2003, por mayoría de 8 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretaria: Lic. Virginia Pétriz Herrera.

(Tesis aprobada en sesión de 31 de octubre de 2003)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. Tomo I. No. 42. Junio 2004. p. 118

Fe de erratas R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 45. Septiembre 2004. p. 424

V-P-SS-471

Juicio No. 5462/02-17-04-1/115/02-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 31 de octubre de 2003, por mayoría de 8 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: María del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretario: Lic. Horacio Cervantes Vargas.

(Tesis aprobada en sesión de 31 de octubre de 2003)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. Tomo I. No. 42. Junio 2004. p. 118

Fe de erratas R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 45. Septiembre 2004. p. 424

V-P-SS-472

Juicio No. 15735/01-17-01-7/388/02-PL-09-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 3 de noviembre de 2003, por mayoría de 7 votos a favor, 2 votos con los puntos resolutiveos y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Juan Francisco Villarreal Rodríguez.

(Tesis aprobada en sesión de 3 de noviembre de 2003)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. Tomo I. No. 42. Junio 2004. p. 118

Fe de erratas R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 45. Septiembre 2004. p. 424

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día ocho de septiembre de dos mil cuatro, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman la Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortiz, Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

4.7. CAUSALES DE NULIDAD EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se refiere en su numeral 51, a las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser ilegal:

- I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, 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 que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Estas causales son las que conforme al derecho francés constituyen el denominado **recurso de poder por exceso**, toda vez que, “*el vicio de legalidad o violación se considera como un exceso en el ejercicio del poder público de la Administración que puede incidir, bien sea, en aspectos externos o formales del acto – que la LFPCA prevé en el artículo 51, fracciones I a III—o, bien, en el contenido o legalidad interna—fracciones IV y V del numeral referido.*”⁵²

⁵² Tron Petit, Jean Claude et al. La Nulidad de los Actos Administrativos. Ed. Porrúa. ed. 2da. México 2007 . Pág. 226.

Sin embargo, el sistema mexicano, aunque en gran parte del procedimiento contencioso administrativo fue retomado del sistema francés, también ha adoptado diversos criterios del sistema español, en cuanto a la naturaleza del acto, como a su legalidad y eficacia, los cuales son análogos a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A continuación se procede a analizar y describir los casos en los que el Tribunal Contencioso Federal procederá a anular un acto administrativo ó resolución sometida a su consideración conforme a las hipótesis contenidas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

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

La competencia, la podemos identificar, como “la atribución otorgada en ley, o en una disposición de carácter general, a una autoridad, con una determinada denominación (competencia por nombre) para realizar una actuación o emitir un acto de resolución sobre una materia plenamente precisada (competencia por materia) en un territorio prefijado (competencia por territorio) y en un tiempo preciso (competencia por el tiempo).”⁵³

Esta competencia debe encontrarse prevista en una ley. En el Derecho Mexicano, el Principio General de la Competencia se encuentra establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Al respecto la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 57/2001, a propósito de la competencia estableció lo siguiente:

⁵³ Reyes Altamirano, Rigoberto. Diccionario de Terminos Fiscales, Ed. Tax Edsitores Unidos S.A de C.V., ed. 4ta., México, 2004. Pág. 25.

"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISION EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCION EJERCIDA Y, EN SU CASO. LA RESPECTIVA FRACCION, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 1 0/94 del Tribunal Pleno de l Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federacion, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro "COMPETENCIA.- SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la *posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular, frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico* y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentado que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de qi estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actu don; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, fo< vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se e cuenta o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de mater grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es asi, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ningun na clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en un» exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jundicé .) en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica

COMPETENCIA DE LA AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUI LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y. EN SU CASO. LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.

Novena Época, SJFysu Gaceta. Tomo: XIV, Noviembre de 2001, Página: 31. Contradicción de Tesis 94/2000 SS, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Primer y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.

De dicho criterio, se desprende que las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar toda resolución que emane de ellas, así como cumplir las formalidades que las leyes exigen, obligaciones que se les imputan en estricto apego a lo previsto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar certeza y seguridad jurídica al gobernado al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y asegurar su defensa frente a ellos.

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador, confiere al juzgador la obligación de analizar de oficio la competencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que *el análisis de oficio de la competencia de la autoridad*, no comprende nada más la que atañe a la autoridad que emitió el acto o resolución, sino también aquella que dio *origen al procedimiento* de donde deriva ésta. *La tesis sustenta:*

"NULIDAD.- LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SOLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENO O TRAMITO EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVO ESTA. *De la interpretación armónica y relacionada del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se concluye que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia tanto de la autoridad que emitió la resolución impugnada enjuicio, como de la que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual deriva aquélla. Ello es así, porque la competencia de las autoridades es una cuestión de*

orden público, como lo establece el penúltimo párrafo del referido precepto, por lo cual no sería factible que de una interpretación estricta y literal se sostuviera que los, mencionados órganos sólo están facultados para analizar de oficio la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, pues en el supuesto de carecer de competencia legal el funcionario que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual derivó la resolución definitiva, ésta estaría afectado desde su origen y, por ende, sería ilegal, al incidir el vicio de incompetencia o rectamente en la resolución emanada de un procedimiento seguido por autoridad incompetente. Esto es, admitir una postura contraria y sostener que fe: mencionadas Salas sólo están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia de la autoridad emisora, propiciaría la subsistencia de resoluciones que derivan de un procedimiento viciado en virtud de haberlo iniciado o instruido una autoridad sin competencia legal. “

Jurisprudencia 20112004. Segunda Sala de la SCJN, Novena Época, SJFy su Gaceta, Tomo:XXI. Enero de 2005, Página: 543. Contradicción de Tesis 184/2004-SS. Entre las sus tentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

De los anteriores criterios, resulta, que cuando la Sala del conocimiento del juicio advierta que la resolución impugnada fue dictada por una autoridad que carezca de competencia legal para hacerlo, procederá declarar su nulidad, no obstante que el actor no haya hecho valer en sus conceptos de impugnación dicha causal de nulidad.

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

En este caso, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se refieren al no cumplimiento de formalidades en la emisión del acto o resolución impugnada.

De acuerdo al artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, los requisitos formales que deben contener los actos administrativos son los siguientes:

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado.
- IV. Expresar el objeto o propósito de que se trate.
- V. Ostentar la firma del funcionario competente.
- VI. En su caso,, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Además de los requisitos arriba citados, el artículo 3° de la Ley de Procedimiento Administrativo, dispone que los actos administrativos deben contener como requisitos formales los siguientes:

- a) Mencionar el órgano del cual emana;
- b) Sin error hacer referencia específica de identificación del expediente, de los documentos o de los nombres completos de las personas.
- c) Mencionar el lugar o fecha de la emisión;
- d) Mencionar la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- e) Mencionar los recursos administrativos que procedan.

Sin embargo, de acuerdo a la fracción segunda del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se está analizando, para que una resolución impugnada pueda ser invalidada, tales irregularidades procesales deben afectar a las defensas del particular y trascender al sentido de la resolución.

Al respecto el Magistrado Jean Claude Tron Petit refiere que *“si la irregularidad de un acto procesal es inocua, en tanto que no trasciende ni afecta a los derechos sustantivos del particular, se estará en el caso de ilegalidades o irregularidades pero no invalidantes, que son perfectamente subsanables o hasta irrelevante la violación por la falta de afectación”*⁵⁴.

En este entendido, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en el segundo párrafo, incisos a, b, c, d, e y f del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde contempla supuestos de contravención a formalidades de ley, que en opinión del legislador no trascienden al sentido de la resolución impugnada, mismos que a continuación se mencionan:

- 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,

⁵⁴ Trom Petit, Jean Claude. La nulidad de los actos Administrativos. Ed. Porrúa, ed. 2ª. México, 2007. pág. 242.

exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

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

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

Si el citatorio no expresa que es para entregar una orden de visita domiciliaria y su notificación no se entiende con su destinatario, ***dicho vicio si trasciende al procedimiento y por lo tanto la resolución que se impugna si puede ser anulada*** por ilegal.

Si bien es cierto, en la actualidad existen actos impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que no forman parte de un procedimiento previo, pueden darse vicios formales en el dictado de la resolución impugnada, es decir, pueden configurarse violaciones *iniudicando*, que pueden llevar a la nulidad de la misma para determinados efectos. Al respecto, se cita el siguiente criterio:

“NULIDAD POR VIOLACIONES FORMALES EN RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SE PUEDE ACTUALIZAR DENTRO O FUERA DEL PROCEDIMIENTO.- La Causa de nulidad por vicios formales de resoluciones administrativas, prevista en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se puede actualizar independientemente de que la resolución impugnada forme parte o no de un procedimiento, ya que las violaciones formales que tal precepto prevé son autónomas, es decir, su configuración no está condicionada a aquella circunstancia.”

Novena Época/ Instancia: Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito./ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta/ Tomo: XIV, Agosto de 2001/ Tesis: I.12º.A. 1 A/ Página: 1372.

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

La fracción tercera del artículo 51 de la Ley en comento, contempla la violación a las formalidades del procedimiento que deben seguirse previamente al dictado del acto impugnado, es decir, las violaciones relativas a las notificaciones o citaciones; recepción de pruebas; observancia estricta a los plazos establecidas en la ley; el conocimiento oportuno y veraz de los particulares de los documentos que servirán de base a la autoridad para la emisión de su acto administrativo; la admisión de recursos o instancias legalmente procedentes, entre otros.

En caso de que se emita una sentencia estimando esta causal, la anulación deberá dictarse para el efecto de que la autoridad administrativa subsane los vicios procedimentales en que haya incurrido al dictar la resolución impugnada vía juicio de nulidad, a fin de que emita una resolución conforme a derecho.

La sentencia dictada en los anteriores términos deberá señalar con toda precisión la violación de procedimiento en la que incurrió la demandada, así como la autoridad que deberá reponer el procedimiento.

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 causal contenida en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es la típica causal de ilegalidad total que ameritará una sentencia de nulidad lisa y llana, toda vez que la resolución impugnada se encuentra viciada de ilegalidad al sustentarse en hechos que no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada.

La actualización de esta fracción implica, en forma genérica, que la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **realizó el examen de fondo de la controversia planteada**, ya que se presenta una violación sustancial de fondo porque los hechos que motivaron la resolución definitiva impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, en consecuencia se contravienen las disposiciones aplicables, e incluso, se omitieron aquellas que debieron aplicarse.

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

La fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, hace referencia al desvío de poder, el cual tiene lugar tratándose de las facultades discrecionales, entendiéndose como tales, “aquellas consagradas por una norma jurídica en la cual faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad, ante determinada circunstancia de hecho, decida lo que es oportuno hacer o no hacer”.⁵⁵

Sin embargo, aunque la ley le otorgue ciertas facultades discrecionales a la autoridad, esta, no debe dejar de lado, su obligación de motivar debidamente su actuación en estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución, conforme a lo cual, “la autoridad debe dar cuenta de cómo es que, en el caso, atiende a ese fin y tutela el bien jurídico respectivo, o dicho en otras palabras, explicar cuales son los fines que pueden justificar la decisión que adopte o criterios que fundamenten la resolución.”⁵⁶

⁵⁵ Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 246.

⁵⁶ Trom Petit, Jean Claude et al. Op. Cit. Pág. 266.

Así las cosas, el desvío de poder acontece cuando el autor del acto combatido está convencido de haber empleado sus potestades con un fin distinto de aquél para el que le fueron conferidas.

4.8. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS.

El efecto de las sentencias de los tribunales administrativos no es absoluto, pues aunque adquieran la autoridad de la cosa juzgada, sólo surtirán sus efectos respecto de las partes del proceso. Ello significa que las sentencias no producen efectos *erga omnes*.

Al respecto, el diverso 52 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, dispone lo siguiente:

*“ART. 52.- La sentencia definitiva podrá:
I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.”*

De la transcripción que antecede, se desprende que las sentencias definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrán tener los siguientes efectos:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

La validez comprende el reconocimiento de la legalidad de la resolución combatida, esto es, que la mencionada resolución ha sido dictada con apego a derecho y los agravios expuestos por el demandante resultaron improcedentes o carentes de sustento legal. En tal supuesto, la autoridad administrativa que fue demandada en juicio de nulidad, podrá cumplir la determinación que al respecto

proceda y acorde a sus atribuciones y facultades, ella misma ejecutará o mandará ejecutar la resolución.

Este tipo de sentencias surgen en caso de que el accionante no llegue a demostrar en juicio que el acto de autoridad impugnado se ubica en alguna de las causales de anulación previstas por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así pues, una vez analizados los argumentos hechos valer por las partes dentro de la sustanciación del juicio de nulidad y valoradas todas y cada una de las pruebas aportadas por las mismas, alguna Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa llega a la convicción de que la resolución impugnada no se encuentra viciada de ilegalidad, por lo que procede que la sentencia que dicte, solo reconozca su validez.

De igual forma, se produce la declaración de validez, en caso de que la autoridad sea la demandante en razón de que su pretensión consiste en que se declare la nulidad de la resolución favorable al particular, por tanto el reconocimiento de validez de la providencia combatida tiene un efecto diverso.

En este orden y una vez dictada la sentencia correspondiente en la que se reconozca la validez de la resolución combatida y el particular inconforme con dicha declaratoria promueve juicio de amparo directo, resulta que la sentencia deberá quedar pendiente hasta en tanto el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa que por turno corresponda conocer del mismo, dicte resolución firme.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si se actualiza alguna de las hipótesis jurídicas previstas en las fracciones I, IV y V del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa pueda declarar la nulidad lisa y llana del acto o procedimiento impugnado; esto es, si resulta incompetente el funcionario que emitió la resolución administrativa o el que tramitó el procedimiento del que deriva dicha resolución; o bien, cuando los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, se haya dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas, o en caso del desvío de poder derivado de las facultades discrecionales de la autoridad demandada.

De todas las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la más común es la declarativa de nulidad de la resolución combatida, la cual se define como "...la hipótesis normativa relativa a la declaración de nulidad << lisa y llana >>, es decir sin hacer mención de efecto alguno a la nulidad decretada. Por lo cual, la autoridad demandada, cumplirá la sentencia al dejar sin efecto alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, es decir, deberá obedecer su actitud tal y como si el acto declarado nulo, no hubiera sido dictado jamás."⁵⁷

Un acto jurisdiccional adquiere el carácter de *sentencia declarativa* cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta la nulidad de la resolución impugnada sin hacer mención de efecto alguno en ella, puesto que la parte actora ha comprobado sus pretensiones y el derecho en que se funda.

Se dictará la nulidad con estas características cuando solamente se refuta como existente la pretensión del accionante, previa calificación de su procedencia, por lo que no surgen nuevas situaciones jurídicas.

⁵⁷ Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*. Editorial Harla, 3º ed., México, 1989, pág. 121.

Son dos las circunstancias que deben actualizarse a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicte una sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada, que consisten en:

1) *que el acto administrativo haya sido dictado en contravención a los dispositivos legales aplicables al caso en la especie, y*

2) *que el procedimiento administrativo esté viciado de nulidad.*

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

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

Debe destacarse que en los casos en que el Tribunal que nos ocupa pronuncia sentencia con elementos de *plena jurisdicción* son los que se consignan en las fracciones II y III del diverso 51 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, transcritas con antelación.

Para ello, se transcribe la siguiente tesis aislada:

Segunda Época.
Instancia: Pleno
R.T.F.F.: Año V. No. 45 Septiembre 1983.
Tesis: II-TASS-5286

Página: 135

SENTENCIA.- CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación anterior, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo de referencia, a saber: a) que la sentencia se limite a mandar reponer el procedimiento, o b) que se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de la resolución favorable a un particular. De acuerdo con lo anterior y salvo las excepciones apuntadas, resulta que en estricto derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada, en forma "lisa y llana", sino que debe indicar para que efectos. Así pues, cuando se impugna una resolución que resolvió un recurso administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalarse que ésta es para el efecto de que la resolución anulada por ilegal sea sustituida por otra que ponga fin al recurso interpuesto, el cual no puede quedar sin resolución de la autoridad administrativa y, por consiguiente, debe concluirlo mediante una resolución que reemplace a la anulada, dictada en los términos que se señala en la sentencia.(35)

Revisión No. 526/83.- Resuelta en sesión de 12 de septiembre de 1983, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretario: Lic. Marcos García José.

Los efectos a que se refiere este tipo de sentencias son para:

- 1.- Reponer el procedimiento
- 2.- Emitir una nueva resolución.

Para ser consideradas como causas de ilegalidad las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, relativas a la omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, así como los vicios de procedimiento, es necesario acreditar que afectaron las defensas del particular y que trascendieron al sentido de la resolución.

Así, en el caso de la mencionada fracción II, se desprenden cuestiones que están elevadas a nivel y rango de garantía individual, consagradas en el texto de nuestra Constitución, lo cual solo quiere decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para examinar la inconstitucionalidad de un acto administrativo, más no así para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, tal y como se contempla en el siguiente criterio:

“Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año IV. Nos. 16 y 17. Tomo II. Enero - Mayo 1981.

Tesis: II-TASS-2148

Página: 403

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- SUS FACULTADES PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- Conforme al artículo 202, inciso b) del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deben estar revestidos la resolución o el procedimiento impugnados. El Tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa tanto si no se llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuando en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales del procedimiento consagrado por la Constitución.(8)

Revisión No. 86/80.- Resuelta en sesión de 23 de abril de 1981, por mayoría de 4 votos, 1 más con los resolutivos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Justo Nava Negrete.”

En este sentido, se observa la *obligación de la Sala de que, al dictar una sentencia, declarando la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debe precisarse con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada cumplirá dicha orden, salvo que se trate de facultades discrecionales;* precisándose que siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, se declarará la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución.

Al respecto el jurista Emilio Margain Manautou explica los tipos de sentencia que puede emitir el Tribunal y en que casos: "la sentencia **es declarativa para efectos cuando** se emite un acto que no se encuentra debidamente fundado y motivado, porque es indudable que ello afecta las defensas del particular y trasciende al asentido de la resolución, así como cuando en forma arbitraria la autoridad hace uso de sus facultades discrecionales...; la **sentencia del Tribunal Fiscal es lisa y llanamente declarativa** cuando ha quedado demostrado por el actor que la resolución se dictó en contravención de la disposición aplicada o se dejó de aplicar la debida, deberá limitarse la Sala a declarar la nulidad de ella, no pudiendo la autoridad dictar otro acto con nuevos fundamentos y razonamientos porque entonces se estaría juzgando dos veces los mismos hechos...La **sentencia es de condena** cuando ordena a la autoridad que dicte nueva resolución ajustada a la misma."⁵⁸

En este entendido, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta sentencias que en algunos casos son declarativas, y en otros, dichas son de condena.

La **nulidad para efectos** a que alude la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe entenderse y correlacionarse con aquellos supuestos en los que la violación cometida por la autoridad, deba en forma obligatoria ser subsanada por ella, y de cuyo resultado apareciera una resolución que, inclusive, pudiera resultar favorable al particular, es decir, solo en el caso de que la autoridad al emitir la resolución impugnada infrinja las disposiciones que regulan un recurso administrativo interpuesto por el particular, deberá dictarse una sentencia declarando la nulidad de la providencia combatida para el efecto de que la autoridad subsane la irregularidad cometida y emita la resolución correspondiente.

⁵⁸ Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Op. cit., pág. 337.

Sin embargo, en el caso de que se incurra en violación de procedimiento o en omisión de los requisitos formales, se actualizan los supuestos en los cuales la autoridad ejercita facultades discrecionales, respecto de las que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene porqué obligar a la autoridad a reponer su acto, ejercitando de nueva cuenta esas facultades.

Asimismo, el diverso 52 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que la autoridad demandada deberá cumplir la obligación dictada en la sentencia en un plazo de cuatro meses contados a partir e que la sentencia adquiera firmeza.

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 cesará los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado.*

El interés jurídico en su acepción de derecho subjetivo en materia administrativa, tanto la violación a los derechos subjetivos del particular, como el atentado contra sus intereses legítimos, constituyen casos de afectación a su esfera de derechos, aunque en grados distintos.

Por tanto, el interés jurídico, entendido como la afectación a la esfera jurídica del particular, abarca tanto al derecho subjetivo como al interés legítimo, pues en ambos casos existe agravio o perjuicio en la esfera de derechos del gobernado. Lo anterior es así, toda vez que el interés jurídico en el juicio de

amparo constituye un género relativo a la afectación a la esfera jurídica de los gobernados, afectación que, en materia administrativa, se presenta en dos casos, a saber, con la violación a un interés legítimo, cuando lo que se pretende es la mera anulación de un acto administrativo contrario a las normas de acción, o con la violación a un derecho subjetivo, cuando lo que se solicita de la administración pública es el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

Bajo el supuesto contemplado en el *segundo párrafo del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, toda sentencia emitida por alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que obligue a la autoridad demandada a realizar un acto determinado o bien, a iniciar un procedimiento, aún cuando haya transcurrido el plazo de caducidad previsto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. En ese mismo término, la autoridad deberá emitir resolución definitiva.

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no constituye la última instancia en materia administrativa, toda vez que sus sentencias son impugnables por las partes a través del juicio de amparo y del recurso de revisión, según se trate de particulares o autoridades, respectivamente.

CONCLUSIONES

1. El Tribunal Fiscal Federal, fue creado el 27 de agosto de 1936, a través de la Ley de Justicia Fiscal, para dirimir controversias suscitadas entre particulares y la autoridad administrativa, siendo su competencia en ese momento exclusivamente fiscal, aunque también estaba facultado para conocer de juicios en los que la autoridad impugnaba una resolución favorable a un particular.
2. Cuando se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, se dieron muchas controversias acerca de su constitucionalidad, en razón de que, al momento de su creación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contemplaba la existencia de tribunales contenciosos administrativos; sin embargo con las reformas efectuadas en fecha 30 de diciembre de 1946 y 19 de junio de 1967 a la fracción I del artículo 104 Constitucional, mediante las cuales se reconoce la posibilidad constitucional de crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir las controversias entre particulares y la administración Pública Federal, del Distrito Federal y de los territorios Federales, lo cual dio la pauta para la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en materia federal y local.

Así mismo, con la reforma constitucional de fecha 10 de agosto de 1987, a través de la cual se adicionó al artículo 73, la fracción XXIX, inciso H, que faculta expresamente al Congreso de la Unión a expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso, con plena autonomía para dictar sus fallos, y en las que se establezcan las normas para su organización, funcionamiento, así como las reglas para su procedimiento y los recursos procedentes en contra de sus resoluciones.

3. A través de la reforma efectuada el 30 de diciembre del año 2000, cambio la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a que se amplió su competencia para conocer de juicios en los que se impugnan resoluciones dictadas en materia administrativa en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Su competencia material, se encuentra prevista en el artículo 14 de su Ley Orgánica.
4. La competencia de las Salas Regionales, atiende al domicilio fiscal del demandante, lo cual permite al particular mayor acceso a la justicia administrativa.
5. En el Juicio contencioso administrativo, solo pueden impugnarse resoluciones administrativas que tengan el carácter de *definitivas* entendiéndose como tales aquellas que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo. Así mismo, el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.
6. Sólo puede iniciar un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal quien tenga un interés jurídico en que se anule una resolución que le cause una afectación en su esfera jurídica a fin de que obtener un fallo en el que se declare:
 - a) La nulidad de un acto desfavorable a un particular, como es el caso de una resolución no fundada ni motivada.
 - b) La existencia de un derecho subjetivo,

- c) El derecho de un particular a que la autoridad realice una conducta o se abstenga de otra, por ejemplo, la pretensión de un saldo a su favor o de un pago de lo indebido o se abstenga de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución.
- d) La nulidad de un acto de autoridad favorable a un particular, cuando la autoridad actúa como parte demandante.
- e) Se condene a la autoridad al cumplimiento de una obligación, como en el caso de que se emita una resolución en el que se condena a la autoridad demandada a la devolución de un saldo a favor o pago de lo indebido al particular.

7. El principio de legalidad, contenido en el artículo 16 Constitucional, obliga a las autoridades a emitir sus actos de molestia conforme a los siguientes requisitos:

- a) Que se exprese por escrito y contenga la firma autógrafa de la autoridad que lo emite
- b) Que sean emitidos por autoridad competente.
- c) Que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

8. El artículo 17 Constitucional establece los principios que debe acatar la autoridad para una administración pronta, completa e imparcial, además de garantizar la plena ejecución de las resoluciones que emitan los tribunales expeditos para ello.

9. La sentencia es la resolución que emite el juez respecto de un litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual se le da fin a un proceso.

10. Los principios que rigen a la sentencia son: congruencia, motivación, fundamentación y la exhaustividad

11. Las sentencias que emite el tribunal deben estar debidamente fundadas y motivadas, y deben ser congruentes con la pretensión del demandante, la resolución impugnada y las pruebas aportadas en el juicio; así mismo el juzgador debe entrar al estudio de las causales de ilegalidad hechas valer y tiene la facultad de hacer valer de oficio hechos notorios,. Es decir, las sentencias que emite el Tribunal deben estar apegadas a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad que debe contener toda sentencia.

12. Las Salas del Tribunal al momento de emitir sus resolución deben examinar primero aquellas causales de ilegalidad que puedan llevar a declarar una nulidad lisa y llana, en cuyo caso, ya no es necesario que entren al estudio de las demás causales hechas valer, atendiendo al principio de economía procesal.

13. Las Salas del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pueden declarar en la sentencia definitiva:

- * Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- * Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- * Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- * Declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; indicando los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.
- * Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

14. Cuando una resolución administrativa se dicta en contravención de las disposiciones aplicadas o se deja de aplicar las debidas, debe la Sala del Tribunal declarar la nulidad lisa y llana de dicho acto, implicando que tal declaratoria le impida a la autoridad cualquier actuación posterior en razón de la profundidad y trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio causado, es decir, deja nulo el acto de manera absoluta, siendo obligatorio para la autoridad dejar insubsistente el acto impugnado.
15. Cuando la sentencia que emite el tribunal, se dicta para efectos, produce el reenvío a la autoridad responsable para su subsanación, lo cual provoca efectos que no pueden ser medidos. Con ello se le da oportunidad a que la autoridad subsane las irregularidades cometidas, provocando una situación de incertidumbre jurídica en el demandante, quien se ve desprotegido ante la actuación indebida de la autoridad, hasta que esta última comete otra irregularidad, en cuyo caso tendrá que de nueva cuenta entablar un juicio, lo cual genera gastos tanto al particular como a la Nación.
16. Lo que se propone en este trabajo de tesis, es que las sentencias que emita el Tribunal, en donde se haya acreditado que el acto o resolución impugnados ilegal se declare la **Nulidad lisa y llana**, y por *excepción* se emitan sentencias donde se declare la **nulidad para efectos**, concediéndoles la facultad a los magistrados integrantes de la Sala del Tribunal que conocen del juicio de decidir en que asunto debe especificarle a la autoridad una obligación de hacer y bajo qué términos, a fin de no dejar desprotegido al particular, por ejemplo, cuando acude ante el Tribunal a solicitar la devolución de un pago de lo indebido.

A través de la aplicación del principio de legalidad y el sometimiento de los actos impugnados ante el Tribunal a dicho principio, credibilidad del contencioso federal y certeza jurídica en el particular, así también, se evita el reenvío a la autoridad para sus subsanación. Con ello se dejaría de ocasionar gastos innecesarios al erario federal y crearía un estado de seguridad jurídica, así también, las autoridades administrativas procurarían actuar apegados al principio de legalidad.

17. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a pesar de las diversas modificaciones que ha tenido a lo largo de su existencia, aún no cuenta con los medios legales y materiales necesarios para hacer cumplir sus resoluciones.
18. Se deben prever los medios necesarios, en la legislación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, no sólo para apremiar a la autoridad remisa a que acate la sentencia sino para que se logre su observancia coercitivamente, ya sea que la sentencia sea cumplida por la autoridad remisa, o por alguna otra autoridad que pueda sustituirla, o bien, por el propio tribunal.

BIBLIOGRAFÍA

1. . ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa 2000.
2. ARELLANO García, Carlos, Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa, S.A., 10ª. ed., México 2001, Pág. 388.
3. BRISEÑO Sierra, Humberto. Estudios de Derecho Fiscal. Vol. I. Ed. Cárdenas editor y distribuidor. ed. 1°. México. 1980.
4. BURGOA Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo.. Ed. Porrúa. México 2001.
5. BURGOA Orihuela, Ignacio. Garantías Individuales. Ed. Porrúa. ed. 38°. México 2005.
6. CARRASCO Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal I, Ed. Iure Editores, S.A. de C.V., 1ª. ed., México, D.F. 2003.
7. CASTRO V. Juventino. Los Jueces Mexicanos y su Justicia. Ed, Porrúa, ed. 1°. México 2004.
8. CARRILLO Flores, Antonio. Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987
9. CERVANTES Montenegro, Joaquín. Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. X. TFF, agosto. 1988..
10. CORTES Figueroa, Carlos. Introducción a la Teoría General del Proceso. Ed. Cárdenas Editor y distribuidor. Ed. 2°. México. 1975

11. DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. ed. 8°. México. 1969.
12. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Océano Uno. Barcelona. España. 1993.
13. GARCIA Maynez, Eduardo. Teorías Sobre la Justicia en los Diálogos de Platón II. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Colección Estudios Clásicos. Ed. 1°. México 1987.
14. GÓMEZ Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Oxford. México, año 2000.
15. GÓMEZ Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Ed. Harla. ed. 6°. México, 1997.
16. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. ed. 39°. México 1999.
17. LUCERO Espinosa, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ed. Porrúa. ed. 9°. México. 2006.
18. MARGAÍN Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo; de Anulación o de ilegitimidad. México. Ed. Porrúa, 2000.
19. OVALLE Favela, José. Derecho Procesal Civil. Ed. Harla. ed. 3°. México. 1989.

20. RECASENS Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa. ed. 10°. México. 1991.
21. REYES Corona, Oswaldo G. et al. Juicio Contencioso Administrativo y Fiscal. ED. Taxxx editores. Ed. 1°. México. 2004.
22. RODRIGUEZ Lobato. Raúl, Derecho Fiscal, Ed. Oxford University Press. Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, D. F. 2007.
23. SANCHEZ Pichardo Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Ed. . México 2001.
24. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo: Doctrina Legislación y Jurisprudencia., Ed, Porrúa, México 1976.
25. TREVIÑO Garza, Adolfo. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Ed. Porrúa, México.1997.
26. TRON Petit, Jean Claude et al. La Nulidad de los Actos Administrativos. Ed. Porrúa. ed. 2°. México. 2007.
27. VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de jurisdicción Administrativa en el ordenamiento Mexicano. Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, No. 127. México 1991.
28. VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Control de la Administración Pública en México.. Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, No. 127. México 1996.
29. VILLORO Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. ed. 13°. México. 1998.

HEMEROGRAFIA

- Diario Oficial de la Federación.
- Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. 1971

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DISCOS ÓPTICOS.

1. Justicia Fiscal y Administrativa 1937-2006. 70 Aniversario.
2. Amparo y Procedimiento Fiscal y Aduanero. Raúl Carro editorial. 2006.
3. Jurisconsulta SCJN. Mayo 2006.
4. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2006.
5. Suprema corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes, Investigación y Automatización Legislativa. Compila IV.