

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

FACULTAD DE DERECHO  
CIUDAD UNIVERSITARIA

**“ANÁLISIS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE  
EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y  
ADMINISTRATIVA: SU PLENA JURISDICCIÓN EN LA EJECUCIÓN  
DE SUS SENTENCIAS ASÍ COMO LA IDONEIDAD DE LA CONDENA  
EN COSTAS O INDEMNIZACIÓN AL PARTICULAR BAJO LA LEY  
FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO”.**

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :  
NORA GABRIELA VARGAS FERNÁNDEZ

ASESORA DE TESIS:  
DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ

MÉXICO

2008.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



# Í N D I C E

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	I
---------------------------	---

## **CAPÍTULO PRIMERO.**

### **LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.**

1.1. Marco histórico.....	2
1.1.1. Origen de los tribunales contencioso administrativos en Europa.....	2
1.1.2. Origen del tribunal contencioso administrativos en México.....	3
1.1.2.1. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.....	3
1.1.2.2. Ley de la Tesorería de la Federación.....	4
1.1.2.3. Ley de Justicia Fiscal.....	5
1.1.2.4. Código Fiscal de la Federación de 1939.....	5
1.1.2.5. Código Fiscal de la Federación de 1967.....	5
1.1.2.6. Código Fiscal de la Federación de 1981.....	6
1.1.2.7. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	7
1.2. Sistemas básicos de lo contencioso administrativo.....	8
1.3. Concepto de tribunal contencioso administrativo.....	9
1.4. Su naturaleza jurídica.....	10
1.5. Su clasificación de acuerdo a los poderes del juzgador.....	18
1.6. Diferencias entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación.....	20
1.7. De anulación.....	21
1.8. De anulación con matices de plena jurisdicción.....	22
1.9. Sus facultades de plena jurisdicción.....	27

## **CAPÍTULO SEGUNDO.**

### **EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

2.1. Sujetos en el Procedimiento Contencioso Administrativo.....	35
2.1.1. Actor o demandante.....	35
2.1.2. Autoridad demandada.....	36
2.1.3. Tercero.....	37
2.2. Demanda.....	37
2.3. Contestación.....	39
2.4. Ampliación de la demanda.....	40
2.5. Contestación a la ampliación de la demanda.....	41
2.6. Pruebas.....	42
2.7. Requerimientos.....	49
2.8. Alegatos.....	52
2.9. Incidentes.....	55
2.9.1. Concepto.....	55
2.9.2. Clasificación.....	57
2.9.2.1. Incidentes de previo y especial pronunciamiento.....	57
2.9.2.2. Incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento.....	58
2.9.3. Sustanciación.....	58
2.9.4. Sentencia interlocutoria.....	60

## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

3.1. Concepto de sentencia.....	64
3.1.1. Nulidad absoluta o de pleno derecho.....	68
3.1.2. Nulidad relativa o anulabilidad.....	68
3.1.3. Inexistencia.....	68

3.2. Clasificación de las sentencias.....	69
3.3. Características de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	73
3.3.1. Bajo el Código Fiscal de la Federación.....	77
3.3.2. Bajo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	79
3.4. Análisis crítico.....	87

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **LA CONDENA EN COSTAS A FAVOR DE LA AUTORIDAD DEMANDADA Y LA INDEMNIZACIÓN AL PARTICULAR AFECTADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

4.1. El origen en nuestro derecho a la condena en costas.....	90
4.2. Concepto de costas.....	91
4.3. Concepto de gastos referidos a los litigios.....	92
4.4. Condena en costas a favor de la autoridad.....	95
4.5. Indemnización al particular afectado.....	100
4.6. Análisis crítico del artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	102
4.6.1. Concepto de falta grave en la regulación de la figura de la indemnización.....	103
4.6.2. La indemnización en el juicio contencioso administrativo federal ¿Es una figura que se aviene a dicho juicio o lo desnaturaliza?.....	112
4.7. Análisis Crítico.....	114

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>116</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>122</b>
--------------------------	------------

*Bendito sea Dios. El que nos conforta en toda prueba, para que también nosotros seamos capaces de confortar a los que estén en cualquier dificultad.*

**2 Corintios 1, 3-4**

**A Dios.**

Fuerza creadora del Universo, de nuestra esencia y nuestra alma. Gracias por la vida, la salud, la libertad y el conocimiento que hace llegar a mí a través del Espíritu Santo, para guiar mis pasos hacia el camino del bien y la rectitud.

*El amor de una madre no contempla lo imposible.*

**Paddock.**

**A mi mamá.**

Por ser mi pilar, mi consejera y amiga, ejemplo a seguir como mujer y profesionista. Gracias por desear que existiera, por educarme, por darme valores e integridad, porque impulsarme día a día para no dejarme vencer, por forjar mi carácter, porque soy producto de tu amor y dedicación, por esas noches de desvelo de tantos años y todas esas horas de espera. Te amo.

*No me cabe concebir ninguna necesidad tan importante durante la infancia de una persona, que la necesidad de sentirse protegido por un padre.*

**Sigmund Freud.**

**A mi papá.**

Gracias por querer que llegara a tu vida, por desvivirte para que nunca me faltara nada, por ser mi apoyo y refugio en momentos difíciles. Por estar conmigo cuando mas te he necesitado, pero sobre todo porque nunca me has fallado. Gracias por todo tu amor. Te amo.



*Agradece a la llama su luz, pero no  
olvides el pie del candil, que constante  
y paciente, la sostiene en la sombra.*

**R. Tagore.**

**A mi abuelita.**

Gracias por ser mi amiga, porque con la sabiduría que te caracteriza, me aconsejas y guías mis pasos. Porque eres ejemplo de vida y fortaleza, porque me transmites tu alegría y me obligas a llegar lejos, porque el hacer de la búsqueda de la justicia mi profesión, también es un logro tuyo. Gracias por consentirme y amarme. Te amo.

*El talento se educa en la calma, y el carácter en la tempestad.*

***Goethe.***

**A la Universidad Nacional  
Autónoma de México.**

A mi alma mater, a mi fuente de conocimientos y aprendizaje, que me enseñó también a perseverar y luchar por alcanzar mis metas, a ser mas tolerante y de la cual, me siento muy orgullosa de pertenecer.

*Si pudiéramos enumerar cuánto  
debemos a los demás, no nos quedaría  
mucho en propiedad.*

**Goethe.**

**A mis maestros.**

Quienes con su esfuerzo no fueron egoístas al transmitirme su conocimiento y me impulsaron a estudiar y amar esta bella profesión con su ejemplo ético, sin limitarse únicamente a su enseñanza en las aulas, sino también sobre la vida misma, iniciando en mí el deseo de seguirlos en una lucha día a día por la justicia en la mas pura y plena de las formas.

**A mi directora de tesis:**

**Dra. Sonia Venegas Álvarez.**

Que me honró primeramente con ser mi maestra, enseñándome a amar la materia fiscal y administrativa. Mujer ejemplar, talentosa y de gran valía, cuya sencillez refleja su grandeza. Gracias por su asesoría en todo momento, sus consejos y su disposición para poder concluir satisfactoriamente el presente trabajo, pero sobre todo, por ser un ejemplo a seguir como profesionista.

*La gratitud en silencio, no sirve a nadie.*

***G. B. Stern.***

**Al Dr. Anatolio González Emigdio**

Por su desinteresado apoyo durante mis estudios, al ofrecerme la oportunidad como a muchos otros jóvenes ávidos por el estudio, de enriquecer nuestro acervo de conocimientos en el Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico que tan dignamente dirige. Con toda mi gratitud.

*Un verdadero amigo es aquel que entra  
cuando todos los demás se van.*

*Anónimo.*

**A mis amigos.**

A cada uno de mis amigos y compañeros que me han acompañado a lo largo de mi formación escolar y quienes siempre ocuparán un lugar importante en mis recuerdos, y en mi corazón. Gracias por creer en mí, por todas esas risas compartidas y porque sé que siempre contaré con ustedes. Los quiero mucho.

**A Moisés Rojas Jiménez.**

Noble y caballeroso amigo, pilar fundamental de la Facultad de Derecho de la UNAM, quien con su discreto y muy eficiente trabajo nos brinda cotidianamente apoyo a los alumnos y profesores. Gracias por brindarme tu amistad.

*En tanto que permanezca el mundo no  
acabará la fama y la gloria de México  
Tenochtitlán.*

*Memorial de Culhuacán.*

**A mi país.**

Por tener mis raíces en esta tierra de mujeres y hombres de gran valía, que le han dado grandeza y orgullo. Nación que me ha permitido crecer y forjarme una conciencia social y humanista, generando así el compromiso de superarme día a día para contribuir a su desarrollo.

*Ojala que el que esto leyera, si comparte mis convicciones, conmigo avance, si conmigo duda, conmigo busque, si un error suyo reconoce, me lo confiera, y si el error es mío, hágamelo saber.*

***San Agustín.***

## INTRODUCCIÓN.

En febrero de 2006, ingresé al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con el propósito de realizar prácticas profesionales, donde permanecí hasta agosto de 2007. En ese tiempo conocí el juicio de nulidad desde el momento en que el particular ingresa su escrito inicial de demanda hasta el proyecto de sentencia, inclusive la aclaración de ellas y el juicio de amparo.

Mi ingreso al Tribunal coincidió con el momento históricamente importante para el contencioso administrativo federal en nuestro país.

Debido a que el juicio de nulidad se regía por las reglas establecidas en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, con la promulgación y entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que derogó el Título del anterior Código, el legislador estableció en su Título Cuarto Transitorio que las demandas presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previas a la entrada en vigor de la Ley (1º de enero de 2006) continuarían sustanciándose en ultra vigencia del Código, mientras que las presentadas a partir de esta fecha, se siguieran bajo lo establecido en la Ley en comentario.

De esa forma, al ir conociendo de los juicios y comparando las disposiciones que regían a uno y otro ordenamiento, fui comprendiendo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, adolecía de la “ejecutoriedad” de las sentencias bajo el Código Fiscal de la Federación, situación que no ocurriría con los asuntos ventilados bajo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así mismo, observé que a pesar de que la Ley antes citada reproducía sustancialmente la regulación del juicio de referencia, introdujo nuevas figuras, entre otras, las medidas cautelares, la condena en costas a cargo del particular y la indemnización por parte de la autoridad demandada.



Como consecuencia de lo anterior y en mi corta pero nutrida experiencia profesional dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consideré conveniente como tema de mi tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho, el analizar y comparar el juicio contencioso administrativo bajo la perspectiva tanto del Código Fiscal de la Federación, como de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y así llegar a proponer diferentes reformas a la Ley para poder alcanzar un mejor desenvolvimiento en dicho juicio.

Previo a las propuestas y por ende conclusiones a que llego en el presente trabajo, me doy a la tarea de analizar los orígenes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo.

La problemática de la ejecución de las sentencias ha constituido durante el desarrollo del juicio contencioso administrativo, una asignatura pendiente que pretende solucionarse con las disposiciones que sobre el tema se encuentran contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por ello, entro al estudio de las sentencias de dicho Tribunal partiendo desde su concepto genérico, continuando posteriormente con la clasificación de las mismas y finalmente abundo sobre las características de sus sentencias, a través de lo cual pretendo comparar y demostrar el tratamiento el tratamiento que reciben éstas bajo el Título VI del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, y la diferencia sustancial de las sentencias que presentan, como característica de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su ejecución, lo anterior a partir de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que entró en vigor el 1° de enero de 2006.

Considero que las figuras que se encuentran contenidas en el artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, respecto a la condena de costas y la indemnización al particular, no son figuras que se avengan a la naturaleza propia del litigio de derecho público como lo es en el juicio contencioso administrativo.

Finalmente, para lograr la plena jurisdicción en materia de ejecución de sentencias, ante su incumplimiento, se requiere establecer en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mecanismos similares a los previstos en la Ley de Amparo, para el caso de incumplimiento de las ejecutorias, pues sólo de esa manera se obtendría una plena satisfacción de la pretensión demandada.

## **CAPÍTULO PRIMERO.**

### **LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.**

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

**Teodosio Lares.**

#### 1.1. Marco histórico.

##### 1.1.1. Origen de los tribunales contencioso administrativos en Europa.

##### 1.1.2. Origen del tribunal contencioso administrativos en México.

###### 1.1.2.1. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

###### 1.1.2.2. Ley de la Tesorería de la Federación.

###### 1.1.2.3. Ley de Justicia Fiscal.

###### 1.1.2.4. Código Fiscal de la Federación de 1939.

###### 1.1.2.5. Código Fiscal de la Federación de 1967.

###### 1.1.2.6. Código Fiscal de la Federación de 1981.

###### 1.1.2.7. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

#### 1.2. Sistemas básicos de lo contencioso administrativo.

#### 1.3. Concepto de tribunal contencioso administrativo.

#### 1.4. Su naturaleza jurídica.

#### 1.5. Su clasificación de acuerdo a los poderes del juzgador.

#### 1.6. Diferencias entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación.

#### 1.7. De anulación.

#### 1.8. De anulación con matices de plena jurisdicción.

#### 1.9. Sus facultades de plena jurisdicción.

## 1.1. MARCO HISTÓRICO.

Para tener un mejor entendimiento sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debemos remontarnos a sus orígenes y por consecuencia, dar un breve seguimiento a su evolución hasta nuestros días, para llegar a la figura como actualmente está constituida.

### 1.1.1.ORIGEN DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN EUROPA.

Como lo señala el tratadista Adolfo J. Treviño Garza en su obra *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, los antecedentes históricos del referido juicio, se remontan a Francia y a España.<sup>1</sup>

En Francia, la justicia administrativa estaba a cargo de la Antigua Comisión de lo Contencioso Administrativo, que se encargaba de formar la instrucción y preparar la relación para enviar la queja a la Asamblea General del Consejo, que ejercería la justicia administrativa, hasta el 3 de marzo de 1849, cuando se establecieron dos grados para conocer las reclamaciones de los particulares en contra de los actos de gobierno, el primero ante los Ministros, los Prefectos y el Consejo de Prefectura, y el segundo ante el Consejo de Estado, el cual a su vez tiene como antecedente el Consejo del Rey.

Bajo el Consejo del Rey, el funcionamiento de la justicia administrativa fue identificado con la figura de la justicia retenida, calificativo que obedecía a que el monarca conservaba para sí, la facultad de resolver las controversias que surgieran con sus súbditos.

Por otra parte, la creación del Consejo de Estado implicó la transformación de la justicia retenida, en la delegada. Esta última figura consiste en la impartición de la justicia

---

<sup>1</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. Editorial Porrúa, 3ª Edición, México, 2004, pp. 5-8.

administrativa a través de un órgano ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero con autonomía para dictar sus fallos.

Actualmente en Francia, el Consejo de Estado es el que tiene atribuciones originarias y competentes para conocer de lo contencioso administrativo, con atribuciones de decisión, en total independencia de los poderes públicos, lo que ha evitado los males ocasionados por los Parlamentos del pasado siglo XIX.

Por otro lado, en España el procedimiento administrativo era conforme a las reglas del procedimiento civil, pues existían tribunales ordinarios de la administración en primera instancia y los consejos provinciales eran recusables como los jueces civiles.

#### 1.1.2. ORIGEN DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

En el caso de nuestro país, los antecedentes del contencioso administrativo, se remontan a principios del siglo XIX, donde se ve reflejada la inquietud de crear una jurisdicción propia de la materia, como lo encontramos en los Tribunales de Hacienda, creados por una de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, como órgano del Poder Judicial de la República, o bien en el Consejo de Estado, cuya creación tuvo lugar en 1824, pero que no fue sino hasta 1853 cuando fue restablecido y tuvo facultades de consulta, asesoría, dictamen y jurisdiccionales.<sup>2</sup>

##### 1.1.2.1. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Consecuentemente, el 25 de mayo de 1853 Don Teodosio Lares, influenciado por la legislación francesa, como lo vimos en el inciso antes analizado, se dio a la tarea de formular un proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, o también conocido como Ley Lares, dicha ley causaría controversia en el medio jurídico nacional.

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*. Editorial Oxford, 2ª Edición, México, 2004, p. 265.

Con la Constitución de 1857, donde quedó consagrada tajantemente la división de poderes, desaparecería cualquier intento por crear una jurisdicción especial para el contencioso administrativo.

La polémica llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde el Ministro Ignacio L. Vallarta sostuvo que se trataba de una ley inconstitucional al violar dicha división de poderes, puesto que en los tribunales administrativos, se reunirían dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial en materia administrativa y en una sola persona, el Presidente de la República.

La ley referida estaba integrada por 14 artículos<sup>3</sup> en los cuales se puede apreciar el tratamiento de una competencia material y territorial, la forma de integración de dicha jurisdicción contenciosa administrativa, así como la incompetencia para ejecutar las resoluciones a cargo de los tribunales judiciales (artículos 3, 4 y 9, respectivamente de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo).

Por lo anterior y en apego al artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, continuaron conociendo de la justicia administrativa los Tribunales de la Federación aplicando los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, donde se regulaban algunos procedimientos en los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales, en las áreas de nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes.<sup>4</sup>

#### 1.1.2.2. LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.

Fue hasta el 10 de febrero de 1927 cuando se promulgó la Ley de la Tesorería de la Federación, que establecía en su capítulo quinto, un juicio contra reclamaciones fiscales, sustanciándose ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, presentándose dentro de los 30 días siguientes a que se otorgara la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución. Si no se formulaba la demanda transcurrido ese término, se tenía por consentida la resolución administrativa y se continuaba con el procedimiento de ejecución.

---

<sup>3</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, en su libro intitulado *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Editorial Porrúa, 12ª Edición, México, 2004, pp. 9 y 10.

<sup>4</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Op. Cit. pp. 11 y 12.

Ante esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1929 modificó una jurisprudencia para sentar una nueva, en el sentido de que el Juicio de Amparo sería improcedente, si antes no se agotaba este recurso como un medio ordinario de defensa.

#### 1.1.2.3. LEY DE JUSTICIA FISCAL.

En este contexto se expidió la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936 y de este modo, se dio pie a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, el Tribunal se constituía como de justicia delegada y no retenida, puesto que sus fallos los dictaba el Poder Ejecutivo, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin tener el poder para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, pues en caso de no darse cumplimiento a sus sentencias, se acudiría ante el Juicio de Amparo.

#### 1.1.2.4. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1939.

El 1º de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal.

#### 1.1.2.5. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.

El Código de 1939 tuvo vigencia hasta el 19 de enero de 1967, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Fiscal de la Federación. Éste Código fue la consecuencia a las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que buscaban que los países latinoamericanos evolucionaran en su legislación tributaria con el objetivo primordial de obtener una correcta tributación, por parte de los gobernados en pro de su derecho económico, por lo que un grupo de jurisconsultos sudamericanos se encargaron de la elaboración de un moderno código tributario, reestructurando a su antecesor, al asumir un carácter estrictamente judicial, corrigiendo errores de técnica administrativa, así como eliminando las lagunas existentes y de normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal, las

cuales se consignaron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en esa misma fecha. En éste código encontramos un capítulo relativo a recursos.

Del mismo modo, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, fue evolucionando junto con el procedimiento contencioso administrativo llevado ante dicho Tribunal, así podemos observar que originariamente su competencia era exclusivamente materia tributaria, paulatinamente, se le confirió competencia para conocer sobre naturaleza administrativa, como aquellos actos y resoluciones del Instituto Mexicano del Seguro Social; respecto a multas por infracción a normas administrativas federales; asuntos sobre pensiones y demás prestaciones de los miembros del Ejecutivo, Fuerzas Armadas así como pensiones civiles; interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas de cualquier dependencia federal; responsabilidad de los servidores públicos federales, etcétera, pero dejando a un lado otras materias administrativas como la de telecomunicaciones, comercio, industria, gobernación entre otras.

#### 1.1.2.6. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981.

Así las cosas, en medio de la crisis económica que atravesó nuestro país a principios de la década de los 80's, entró en vigor el 1º de enero de 1983, el nuevo Código Fiscal de la Federación, con excepción del Título VI "*Del Procedimiento Contencioso*", que entró en vigor hasta el 1º de abril de ese mismo año.

Entre lo más sobresaliente puede mencionarse lo siguiente:

- a) Se reconoce la existencia de la contribución especial a través de las aportaciones de seguridad social y por reformas posteriores de la contribución de mejoras, pero restringida a obras hidráulicas.
- b) Se centraliza lo concerniente a los recursos administrativos.



- c) Se acogen las multas fijas para determinadas infracciones, sobretodo por la omisión de contribuciones.
- d) Se elimina el uso de la palabra causante, para sustituirla por contribuyente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una resolución<sup>5</sup> mediante la cual, el Tribunal Fiscal de la Federación debía considerarse desde entonces como un Tribunal de lo contencioso administrativo, puesto que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, daba la posibilidad de impugnar las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas federales, mediante el recurso de revisión ante el superior jerárquico de dicha autoridad o bien, ante el Tribunal mediante el juicio de nulidad, dejando al particular casi en todos los casos la posibilidad de acudir a una u otra instancia. Fue tan trascendente en su momento dicho pronunciamiento, que el 1º de enero de 2001 y junto con las reformas hechas a diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación de 1981, se cambió la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación al que actualmente recibe: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este Código Fiscal de la Federación es el que se encuentra vigente hasta el día de hoy.

#### 1.1.2.7. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Como se ha mencionado antes, el Código Fiscal de la Federación, había tenido un capítulo relativo al Juicio Contencioso Administrativo, sin embargo, con la publicación de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, y que entró en vigor el 1º de enero de 2006, quedando derogado el Título VI del Código Fiscal de la Federación y en consecuencia, los artículos del 197 al 263 del citado ordenamiento, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos, se entenderán referidos a los correspondientes de la ley antes invocada. Sin embargo, acorde con los artículos primero y cuarto de las disposiciones transitorias de dicha ley, se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

---

<sup>5</sup> Por contradicción de tesis 85/98, sustentadas por el Primero y Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito materia Administrativa, ambos del Primer Circuito, y por consecuencia, la jurisprudencia No. 139/99, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 3 de diciembre de 1999.

- a) Los juicios que inicien con motivo de la presentación de las demandas interpuestas a partir del 1° de enero de 2006, se regularán en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
- b) Los juicios iniciados con anterioridad al 1° de enero de 2006, entiéndase, que estén en trámite, se seguirán hasta su total resolución conforme al Título VI del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

## 1.2. SISTEMAS BÁSICOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La Doctora Aurora Arnáiz Amigo, siguiendo al profesor Letourneurs sostiene la existencia de tres sistemas básicos de lo contencioso administrativo.<sup>6</sup>

En primer lugar, tenemos el seguido por los países del *Common Law* (Gran Bretaña y Estados Unidos, esencialmente), en los cuales, los tribunales ordinarios son los encargados de sentenciar en los asuntos administrativos controvertidos frente a la administración. Este sistema tuvo a su vez su origen en Francia:

*Con anterioridad a 1789, los parlamentos trataban de evitar el regreso a los abusos cometidos por estos últimos y así uno de los primeros cuidados de los hombres de la revolución de 1789, fue sacar de la administración a la jurisdicción de los tribunales.<sup>7</sup>*

El sistema no dio resultado pues prácticamente, la administración presionaba en cuanto asunto le demandaban los particulares. De esta forma, hubo que recurrir a un nuevo sistema, con la excepción de los países del *Common Law*, aun cuando en éstos, hubo que crear también organismos especializados:

---

<sup>6</sup> ARNAIZ AMIGO, Aurora. *De los Actos Administrativos y sus Recursos. Del Estado y su Derecho, Primera Serie, Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Tomo II, 1999, pp. 118 y 119.

<sup>7</sup> «Avant 1789 les parlements essayaient d'éviter le retour des abus commis par ces derniers, ainsi que l'un des premiers soucis des hommes de la Révolution de 1789 fut de faire échapper de l'administration la juridiction des tribunaux».

*Pero estos organismos de caracteres mal definidos no ofrecen las garantías que presentan las jurisdicciones... otros países han acabado por crear, para juzgar los actos administrativos... un juez especializado, el juez administrativo.*<sup>8</sup>

En segundo término, se encuentran los países que crearon, por lo menos desde principios del siglo XX, los jueces y Tribunales Administrativos específicos, entre ellos España, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Bélgica, Holanda, etcétera.

Bélgica desde diciembre de 1946, y Francia con la Constitución vigente del 28 de septiembre de 1958, mantienen un eficaz organismo especializado y autónomo en lo contencioso administrativo, que en ambos casos se denomina Consejo de Estado.

Concretamente en el caso belga, los Tribunales Administrativos no sentencian en última instancia, ya que dependen de la Corte Judicial Suprema, lo mismo que en nuestro país respecto de la suprema resolución de la Sala Administrativa de la Corte Suprema.

Una tercera solución presentaron los países socialistas,<sup>9</sup> en los que no se conoció la división de poderes sino la unidad del poder; con excepción de Yugoslavia que desde 1952 creó la jurisdicción administrativa propia, separándola del Ejecutivo, los países siguieron con la influencia de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, pertenecientes al Pacto de Varsovia.

### 1.3. CONCEPTO DE TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El tratadista francés André de Laubadère, establece que los tribunales administrativos son las jurisdicciones administrativas de derecho común en primer grado. Ellas conocen en principio de todo el contencioso administrativo, bajo la reserva de los textos que atribuyen la competencia a las otras jurisdicciones administrativas.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *«Mais, ces organismes de caractères mal définis n'offrent pas les garanties que présentent les juridictions... les autres pays en sont venus à créer, pour juger les actes administratifs un juge spécialisé, le juge administratif»*

<sup>9</sup> Inexistentes desde 1992.

<sup>10</sup> LAUBADÈRE, André de y Venecia, Jean Claude. *Traité de Droit Administratif*, Tome I, Droit Administratif Général. Organisation et Action de l'administration, la juridiction administrative. 15ª edición, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Francia, 1999. p. 364, «1° Les tribunaux administratifs sont les juridictions administratives de droit commun en premier ressort. Ils connaissent en principe de tout le contentieux administratif, sous la réserve des textes attribuant compétence à d'autres juridictions administratives».

Mientras tanto, el diccionario define al contencioso administrativo como el órgano de la administración de justicia, de carácter especial, destinado a la aplicación jurisdiccional del derecho fiscal.<sup>11</sup>

El doctrinario Sánchez Pichardo, expresa que como principio debemos entender que un Tribunal debe estar consagrado en la ley, es decir, debe preexistir una norma general, abstracta e impersonal, de cumplimiento obligatorio, que contemple la existencia del tribunal de que se trata, y que a dicha autoridad se le otorguen facultades para resolver conflictos de intereses entre las partes.

En este tenor de ideas, es aplicable el criterio jurisprudencial publicado en la página 1983, Tomo LXXXV, Quinta Época, Segunda Sala, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

***Tribunales, qué debe entenderse por.-** La expresión “tribunal” no se refiere de manera exclusiva al Poder Judicial, sino que alude a la autoridad legalmente facultada para resolver.*

De los conceptos antes plasmados, se desprende que un tribunal contencioso es aquel ente jurisdiccional creado por las leyes, con facultades otorgadas en las mismas, para conocer y posteriormente resolver, sobre controversias en materia administrativa sin necesidad de pertenecer éste al Poder Judicial.

#### 1.4. SU NATURALEZA JURÍDICA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según se ha expresado, tiene como antecedente inmediato al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual a su vez está inspirado en la institución de la Justicia Administrativa Francesa a través de la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, misma que se identifica con el Contencioso Administrativo.

---

<sup>11</sup> PINA, Rafael De y Pina Vara Rafael De. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, 28ª Edición, México, 2000, p. 485.

De esta forma, al ser la figura de lo contencioso administrativo una creación francesa, tiene como fin la salvaguarda del principio de la división de poderes y bajo el concepto de que juzgar por la administración, es también una forma de administrar.<sup>12</sup>

Sin embargo, el postulado francés arriba mencionado no ha sido cabalmente compartido en los países en los que se han establecido Tribunales de lo Contencioso Administrativo, particularmente en el caso de México.<sup>13</sup>

De conformidad con el artículo 49 de nuestra Constitución, el Supremo Poder de la Federación está integrado para su ejercicio en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, ninguno de los anteriores, podrá reunirse en una misma persona, por tanto, cada uno posee funciones propias para poder ejercer su poder. Este esquema proviene de las ideas de Montesquieu, quien establecía que el poder solo podía ser contenido por el propio poder y de esta manera, los gobernados no serían sujetos de un gobierno despótico.

Así, el Tribunal Fiscal de la Federación al ser creado con la Ley de Justicia Fiscal el Tribunal Fiscal, suscitó una controversia sobre la constitucionalidad del mismo, al no haberse integrado al Poder Judicial, sino al Poder Ejecutivo.

La justificación para la creación de este tipo de tribunales, fue que las controversias del Estado con los particulares, eran de cierta naturaleza que requiere para su resolución el manejo de conocimientos técnicos especializados, propios del poder ejecutivo, como lo es el conocimiento profundo de la Administración, lo que no sucede con los jueces comunes, acostumbrados a resolver con base a una legislación escrita completa, que no existía en la formación de los actos de la administración cuando el Tribunal Fiscal de la Federación se instituyó.

Prueba de la validez sobre la integración de los tribunales administrativos, es que el cobro de las contribuciones que determinara el artículo 31, fracción IV, de la Constitución,

---

<sup>12</sup> *Juger l'Administration, c'est encore une fois administrer*, postulado del doctrinario francés Henrion de Pansey.

<sup>13</sup> PALLARES, Jacinto. *El Poder Judicial*. Editorial Imprenta del Comercio de Navor Chávez, México 1874. p.10.

implica el deber de los ciudadanos frente al derecho del Estado en ejercicio de sus atribuciones como poder público, que se concretiza en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren para su validez y cumplimiento de la intervención del poder judicial. Eso no quiere decir que los particulares no puedan acudir a los tribunales judiciales para la revisión de dichos actos administrativos, el establecimiento de los tribunales administrativos no limita el derecho de los gobernados para acudir al Juicio de Amparo, ni su comparecencia ante tribunales federales para resolver controversias entre los particulares y el Estado.

Como he referido desde un principio, el establecimiento de este tipo de tribunales conocidos como de lo contencioso administrativo, trajo consigo el que se planteara la inconstitucionalidad de estos, no sólo por ir en contra de la división de poderes sino también porque se consideraba que eran tribunales especiales y por tanto contravenían el artículo 13 de nuestra Carta Magna, asimismo por ir en contra del contenido del artículo 104 de la misma, que determina que los tribunales federales deben conocer de controversias del orden civil o criminal derivadas del cumplimiento y aplicación de las leyes federales, lo anterior en el sentido de que la materia administrativa no corresponde ni al orden civil ni al criminal; quizá la crítica principal era en el sentido de que la administración pública se convertiría tanto en juez como en parte, dentro del procedimiento contencioso administrativo que se ventila en dichos tribunales.

No obstante las críticas antes señaladas, se estableció un Tribunal Fiscal de la Federación que decidiría controversias administrativas pero éstas podrían ser revisadas en última instancia por tribunales federales mediante el Juicio de Amparo, lo que evitaría que la administración pública fuera juez y parte, ya que sus decisiones podrían ser revisadas por tribunales federales.

Sumado a lo anterior, para otorgar mayor seguridad y confianza a los gobernados, se estableció que el Tribunal Fiscal fuera autónomo, por lo que sus decisiones no estarían subordinadas a ninguna instancia gubernamental, dictando sus sentencias con estricto apego al principio de legalidad. Esta autonomía fue adicionada en el artículo 104 Constitucional y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946.

A pesar de las justificaciones doctrinarias sobre la salvaguarda de la división de poderes, puede afirmarse que los Tribunales Administrativos no rompen este principio.

Empero, la postura anterior no es generalmente aceptada, pues existen numerosos críticos de la figura del contencioso administrativo, cuyos argumentos en contra de su establecimiento en nuestro país, estriban en la violación de los principios de la división de poderes y de la unidad de la jurisdicción, a cargo del Poder Judicial Federal y sobre todo por la existencia de la figura del Juicio de Amparo.

Como consecuencia de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, la polémica resurgió, en el sentido de que dicho Tribunal era inconstitucional al no estar contenido en el artículo 104 de nuestra Carta Magna.

Para tratar de solucionar la controversia respecto a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, por Decreto del 16 de diciembre de 1946, la fracción I del artículo 104 Constitucional fue adicionada con un segundo párrafo en el cual se dispuso que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Llegados a este punto, deseo precisar que ninguna de las Constituciones que hemos tenido, aún la actual en su versión original, ha señalado la creación de un órgano jurisdiccional encargado exclusivamente de resolver las controversias suscitadas entre las autoridades administrativas y los particulares, como resultado de la división tajante de Poderes, y de la unidad de la jurisdicción a cargo del Poder Judicial Federal.

Don Antonio Carrillo Flores mencionaría en su obra *El Tribunal Fiscal de la Federación: Un Testimonio*, lo siguiente:<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Op. Cit. p. 13.

*Permitir que la administración, a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aun impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de 30 años puede calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935.*

Vale la pena sopesar los argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad de los tribunales de lo contencioso administrativo.<sup>15</sup>

Aquellos que sustentan la inconstitucionalidad de los tribunales de lo contencioso administrativo manifiestan que:

- a) El artículo 49 Constitucional prohíbe la reunión de dos o más de los poderes en un solo individuo, por ende si el Ejecutivo juzga a través de los tribunales formalmente administrativos, se viola el principio de separación de poderes al quedar éstos reunidos en una sola persona.
- b) Bajo la misma tesitura, los tribunales administrativos son tribunales especiales que violan lo dispuesto en el artículo 13 Constitucional, que establece que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales.
- c) Se viola también lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional al considerar que si un tribunal formalmente administrativo juzga cuestiones materialmente administrativas, el Poder Ejecutivo hace justicia por sí mismo.

Por otro lado, la corriente que defiende la constitucionalidad del Tribunal, establece que:

- a) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el citado artículo, no implica que el juicio

---

<sup>15</sup> MARTÍNEZ BAZAVILVAZO, Alejandro. *Defensa Fiscal, Nuevas Reglas que Regulan el Juicio de Nulidad y los Derechos del Contribuyente*, Tax Editores, México, 2006, p. 20.



tenga que seguirse ante un órgano perteneciente al Poder Judicial. Por tanto, no existe limitante para que un juicio se pudiera seguir ante un órgano perteneciente al Poder Ejecutivo.

- b) Que los tribunales administrativos formen parte del Poder Ejecutivo, no implica un ataque al principio constitucional de división de poderes, ya que la seguridad de los particulares se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las actuaciones de tales tribunales.
- c) Con la reforma al artículo 73 Constitucional en 1987, se culminó el proceso para no dejar en duda la constitucionalidad de los tribunales administrativos, al otorgarle facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Hoy en día, el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al Congreso de la Unión facultades para expedir leyes que instituyan tribunales de lo Contencioso Administrativo.

El precepto de referencia literalmente establece:

***Artículo 73. El Congreso tiene facultad:***

...

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

Por otro lado, el artículo 104 de la Carta Magna también alude a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, de la siguiente manera:

***Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:***

*I...*

*I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta*

*Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;*

De la transcripción de los preceptos constitucionales anteriormente señalados, se desprende sin lugar a dudas, la constitucionalidad de la figura del contencioso administrativo; y adicionalmente con la posibilidad que tienen los administrados y contribuyentes, de hacer valer el juicio de garantías en contra de las resoluciones y sentencias que le sean adversas, así como respecto de las autoridades que fungieron como demandadas en el contencioso administrativo, de hacer valer el recurso de revisión a que alude el artículo constitucional mencionado en segundo término, se conserva la unidad de jurisdicción a favor del Juicio de Amparo.

El Partido Acción Nacional ha presentado una iniciativa de ley, en el sentido de que los tribunales administrativos y particularmente el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sean incorporados al Poder Judicial Federal.<sup>16</sup>

En consecuencia, desde mi punto de vista, la figura del contencioso administrativo, ya sea que salvaguarde el principio de la división de poderes o que constituya una excepción a dicho principio, es constitucional.

El establecimiento de Tribunales de lo Contencioso Administrativo no es violatorio del principio de la división de poderes, tal y como lo han expresado diversos estudiosos de la materia, como los mencionados en mi presente tesis, a cuya postura me adhiero.

En esta tesitura, puedo afirmar que la naturaleza jurídica del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin depender ni pertenecer a este último, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y de acuerdo con la doctrina, constituye un Tribunal de justicia delegada.

---

<sup>16</sup> Gaceta Legislativa, correspondiente a las iniciativas presentadas por los diputados y senadores del Partido Acción Nacional en el año 2005.

Corroborar esta apreciación lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual expresa lo siguiente:

*Artículo 1o. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.*

En ese mismo tenor se expresa Arturo Iturbe Rivas<sup>17</sup>, en la cual expresa que los recursos administrativos son insuficientes para garantizar la juridicidad de la actuación de los órganos del Poder Ejecutivo, de tal manera que deviene imprescindible un control de legalidad de índole jurisdiccional, que es el que precisamente se denomina contencioso administrativo, para establecer si la actividad ejecutiva se subordina o no, al sistema normativo aplicable.

Dicho autor, a su vez siguiendo el pensamiento de Fleiner, manifiesta que es necesario instituir una instancia autónoma que dé protección jurídica en la esfera del derecho administrativo, la cual no podía ser garantizada más que por tribunales independientes (Justicia Administrativa), a los que se confiera la facultad de establecer los límites jurídicos de la administración.

La justicia delegada si bien constituye un atributo primordial de la naturaleza jurídica de los Tribunales Administrativos en general, y en particular, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la misma se complementa con la precisión de sus facultades al juzgar, es decir, si se trata de un Tribunal de anulación o de uno diverso de plena jurisdicción.

La distinción entre las atribuciones de anulación y las de plena jurisdicción referidas a las facultades de los juzgadores, redundan en la característica de los órganos de justicia independientes.

Así, un Tribunal Administrativo es de anulación, cuando las facultades del juzgador se limitan a constatar la legalidad del acto administrativo objeto del juicio.

---

<sup>17</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Editorial Porrúa, Tomo II, México, 1999, pp.54 y 55.

Por el contrario, cuando las atribuciones del juzgador, además de las consistentes en constatar la legalidad del acto administrativo, comprenden también las de declarar la nulidad para determinados efectos, para sustituir a la autoridad administrativa, evitando el reenvío de los asuntos, pero sobre todo cuando el juzgador está dotado de facultades para hacer cumplir sus sentencias y llegado el caso, sancionar su incumplimiento, entonces estamos en presencia de un tribunal con facultades de plena jurisdicción.

De acuerdo con las características doctrinarias propias de la plena jurisdicción, mismas que ya he descrito, la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde a la de un Tribunal Contencioso Administrativo de justicia delegada, con atribuciones de plena jurisdicción.

Esta última atribución se desprende del contenido de los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 52, 57 y 58, para sólo citar a los mas sobresalientes de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin pasar por alto las atribuciones de plena jurisdicción que fueron implantándose paulatinamente en el Código Fiscal de la Federación, cuya ultra vigencia para los asuntos respecto de los cuales, la demanda se presentó a más tardar el 31 de diciembre de 2005, según lo dispone expresamente el artículo Cuarto Transitorio de la Ley mencionada al inicio del presente párrafo.

En esta medida y de acuerdo con lo expresado en este apartado, me permito sostener que la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente Tribunal Fiscal de la Federación, es la de un Tribunal administrativo de justicia delegada, autónomo y constitucional.

#### 1.5. SU CLASIFICACIÓN DE ACUERDO A LOS PODERES DEL JUZGADOR.

Los administrativistas, al hablarnos de lo contencioso administrativo, aluden esencialmente, a dos clases de juicios: de plena jurisdicción y de anulación o de ilegalidad, la distinción anterior obedece fundamentalmente a las facultades del juzgador.

Así, las facultades del juzgador en el contencioso administrativo de anulación, consisten en constatar la legalidad del acto administrativo y llegado el caso, a reconocer la validez de dicho acto o a declarar su nulidad.

En lo concerniente al contencioso administrativo de plena jurisdicción, las facultades del juez implican las propias del de anulación, pero en este supuesto el referido juzgador está facultado para declarar en su caso la resolución impugnada, para determinados efectos, puede sustituir a la autoridad administrativa, sobre todo con el fin de evitar el reenvío cuando conoce de resoluciones recaídas a instancias administrativas o a recursos igualmente administrativos, las cuales al resolverse no satisfacen plenamente la pretensión del administrado o contribuyente. Pero la parte más sobresaliente de dichas facultades es la referente a la de hacer cumplir sus sentencias y sobre todo sancionar su incumplimiento, siendo lo anterior el tema central de la presente tesis.

En suma, el contencioso administrativo de anulación, se limita a constatar la legalidad del acto administrativo, en cambio, el de plena jurisdicción va más allá de dicha atribución, tal como quedó relatado, debiendo enfatizarse la facultad de hacer cumplir sus sentencias y sancionar en su caso, su incumplimiento.

En México, siguiendo la tendencia anglosajona, los órganos jurisdiccionales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de la competencia, en primera instancia, del tribunal administrativo de anulación que en materia federal existe y que es, a partir del 1° de enero de 2001, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación.

Tenemos, pues, que en nuestro país, el contencioso administrativo federal o local de plena jurisdicción, se ventila ante los tribunales judiciales federales y el contencioso administrativo de anulación o de ilegalidad, en materia federal o local, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante los tribunales locales de lo contencioso administrativo respectivamente. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa adquirió el carácter de ser un tribunal dotado de plena jurisdicción como será analizado más adelante.

#### 1.6. DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN Y DE ANULACIÓN.

Conforme a nuestro sistema jurídico, las diferencias más notables son:<sup>18</sup>

<b>Plena jurisdicción.</b>	<b>Anulación.</b>
Se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional.	Violación de la ley.
Existen medios para hacer cumplir sus sentencias.	No se cuenta con esos medios.
El efecto de la sentencia es <i>interpartes</i> , es decir, produce efectos contra las autoridades señaladas responsables.	El efecto de la sentencia es general, <i>erga omnes</i> , es decir, produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como partes.
No sólo se limita a modificar la resolución sino que está autorizado para “reglamentar las consecuencias de su decisión”.	Al nulificar un acto, no puede “dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictado”.
Aun cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad.	Se impugna “una resolución ejecutoria”, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del “exceso de poder”.
No sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno, también los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción.	Las cuatro causas de nulidad son variantes de la legalidad (hoy son seis).
El juez puede pronunciar la anulación de una decisión administrativa, en ciertos casos reformarla, dictar una condenación pecuniaria contra la administración, y encuentra los elementos de su decisión no sólo en la ley que es examinada al compararla con el acto, sino también en el texto del acto en sí. En una palabra, tiene todas las facultades habituales de un juez.	El tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez, no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, si desecha el recurso, o anularlo y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria. En cuanto a sus facultades de investigación tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto que se le ha sometido está de acuerdo o es contrario a la ley. En suma es aquel en el que se atacan los actos del poder público, no puede compararse a ninguna acción de derecho privado.
El juicio es subjetivo cuando el acto reclama una ventaja personal.	El juicio es objetivo porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley.

<sup>18</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit., pp. 4-6.

## 1.7. DE ANULACIÓN.

La doctrina define como contencioso administrativo de anulación, a aquél en el cual el órgano administrativo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido revisado.<sup>19</sup>

El contencioso administrativo de anulación, también conocido como objetivo, recibe esta denominación en función de que su finalidad consiste simplemente en verificar la legalidad del acto administrativo objeto del juicio, pero sin reconocer ni establecer los derechos individualizados o subjetivos de un determinado contribuyente o administrado.

En el contencioso que se estudia en este apartado, las facultades del juzgador se encuentran limitadas a lo antes dicho, de tal manera que carece de atribuciones para señalar efectos en su sentencia, ni ordenar a la autoridad administrativa la emisión de un nuevo acto bajo determinados lineamientos.

En el caso de nuestro país, si bien debe reconocerse a la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, el establecimiento de la figura del contencioso administrativo, tampoco debe olvidarse que en su inicio tal regulación sólo reconocía al contencioso administrativo de anulación.

A este respecto en la exposición de motivos de la ley arriba mencionada, se reconoció de manera expresa que el contencioso que se regulaba en dicho ordenamiento, era aquel que la doctrina conocía como el de anulación.

Aunado a lo anterior, en el artículo 56 de la referida Ley de Justicia Fiscal se reconoció de manera expresa que al dictarse la sentencia correspondiente, en caso de declaratoria de nulidad, sólo se podía de manera excepcional anular el acto administrativo por un vicio de forma, o bien ordenar la reposición al procedimiento administrativo.

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, 3er y 4º cursos*. Editorial Oxford, 4ª edición, México, 2005, p. 411.

Estas dos últimas atribuciones del entonces Tribunal Fiscal de la Federación constituyen, en mi opinión, el desarrollo de las facultades de plena jurisdicción que hoy en día caracterizan a los tribunales administrativos en el mundo y particularmente en el caso de México, a través del heredero del tribunal inicialmente mencionado, es decir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En suma, en mi criterio, el contencioso administrativo de anulación, constituye el punto de partida de la regulación legal en nuestro país, de la figura del denominado juicio contencioso administrativo, cuyas experiencias adquiridas durante 70 años han puesto en evidencia que dicho contencioso, se fue transformando en un contencioso de plena jurisdicción.

En efecto, esta última figura se encuentra actualmente evidenciada en la regulación del juicio contencioso administrativo que realiza la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer en su articulado atribuciones propias de la plena jurisdicción, dentro de las que sobresalen por su importancia las siguientes:

- a) El establecimiento de la posibilidad para el juzgador de ordenar, de oficio o a petición de parte, medidas cautelares propias del juicio contencioso administrativo.
- b) La declaratoria de nulidad del acto administrativo o de la resolución impugnada, para determinados efectos; y
- c) La posibilidad del juzgador, para hacer cumplir sus sentencias y sancionar su incumplimiento.

Todo lo anterior es una consecuencia de la evolución histórica del contencioso administrativo, que tuvo como punto de partida al de anulación.

#### 1.8. DE ANULACIÓN CON MATICES DE PLENA JURISDICCIÓN.

La plena jurisdicción consiste en la facultad que tiene el juzgador para anular el acto administrativo, para determinados efectos tales como la emisión de un nuevo acto



administrativo, subsanando las violaciones formales que contenía o bien se reponga el procedimiento, desde el momento en que se incurrió en la violación respectiva.

Al efecto cabe precisar que en el contencioso administrativo mexicano, las violaciones de procedimiento, se regulan de manera tal que cuando se declara la nulidad por un vicio de esa naturaleza, se ordena la reposición del procedimiento administrativo respectivo, como regla general. Sin embargo, cuando se trata de procedimientos llevados a cabo en ejercicio de facultades discrecionales, no obliga ni prohíbe a la autoridad administrativa para que reponga dicho procedimiento, salvo los casos relativos a los procedimientos administrativos de responsabilidades, al considerarse que estos últimos son de orden público.

Al respecto el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establecía lo siguiente:

*Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:*

...

*III.- Declara 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.*

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III (vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada), del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución. En los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Igualmente el ejercicio de las facultades de plena jurisdicción confiere al juzgador, la facultad de emitir una sentencia en la cual se ordene a la autoridad administrativa la emisión de un nuevo acto, siguiendo los lineamientos señalados en la sentencia, es decir, sin libertad de jurisdicción.

Sobre este punto, la declaratoria de los efectos de la sentencia se encuentra estrechamente vinculada a la causal de anulación que se actualice en el caso concreto.

Lo anterior significa que en los casos en que al dictarse una sentencia por un vicio formal o de procedimiento, se impone el reenvío del asunto a la autoridad administrativa, para que subsane dichos vicios o reponga el procedimiento, con las salvedades anteriormente anotadas. Sin embargo, dicho reenvío también se actualiza cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada por un vicio material o de fondo, o de manera lisa y llana, como se señala en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, siempre que la resolución objeto del juicio la constituya una respuesta a una instancia administrativa, a una solicitud o a un recurso administrativo, pues en este último caso, un primer efecto que produce la declaratoria de nulidad respectiva, es privar de consecuencias a la respuesta recaída a las figuras antes mencionadas, las cuales no pueden quedar sin solución, misma que debe darse acatando los lineamientos de la sentencia.

También los efectos de la sentencia que ordenan el reenvío a la autoridad administrativa, se imponen cuando se requiera una actuación de esta última, para satisfacer plenamente la pretensión del demandante en el juicio contencioso administrativo.

Al respecto me permito expresar los siguientes ejemplos que se adecuan a las hipótesis anteriormente mencionadas:

En materia fiscal, la respuesta que niega una devolución de impuestos, no se ve cabalmente satisfecha con su anulación, sino que requiere de un acto administrativo posterior que ordene la devolución respectiva.

En materia administrativa existen numerosos juicios relacionados con las pensiones civiles a cargo del organismo público descentralizado, encargado de administrarlas, denominado Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, que se dilucidan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyas sentencias son mayoritariamente favorables a los pensionistas, los cuales para ver satisfecha cabalmente su pretensión, requieren

del acto administrativo posterior que rectifique la pensión originalmente otorgada, así como el pago de las diferencias que derivan de dicha rectificación.

Estos últimos ejemplos constituyen el ejercicio de la plena jurisdicción, en los cuales opera la figura del reenvío, sin libertad de jurisdicción para las autoridades administrativas y cuyo incumplimiento, exceso o defecto, puede ser impugnado por los demandantes, a través de la figura de la Instancia de Queja prevista en los artículos 239 B del Código Fiscal de la Federación y 58, fracción II de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual a su vez constituye también una facultad de plena jurisdicción.

La posibilidad de sustituir en su actuación, a la autoridad administrativa, por parte del juzgador, también constituye una facultad de plena jurisdicción.

El artículo 197, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, establece en lo sustancial que cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conozca de resoluciones recaídas a recursos administrativos, tiene la facultad de sustituir a la autoridad administrativa pronunciándose sobre la resolución recurrida.

Al respecto, el párrafo supracitado literalmente establece:

***Artículo 197. ...***

...

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

En el mismo sentido se conduce el artículo 1º, segundo párrafo de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que establece literalmente lo siguiente:

***Artículo 1º. ...***

*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.*

En lo que concierne a la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, la cual por su naturaleza, en principio corresponde a la autoridad administrativa ejecutora, tanto el Código Fiscal de la Federación como la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, confieren al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la facultad de sustituir a la autoridad administrativa, concediendo la suspensión de la ejecución de los referidos actos, incluso aquellos que carezcan de contenido económico, y en el caso de dicha ley, además de la suspensión, medida cautelar por excelencia, se establece la posibilidad de conferir un cúmulo de medidas cautelares distintas de la últimamente mencionada, como tomar medidas de carácter positivo (hacer), cuando se actualicen los supuestos que establece el artículo 26 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ordenando en su caso, la restitución de bienes embargados o la apertura de fondos depositados que fueron inmovilizados.

Para sustentar las afirmaciones anteriores, a continuación se transcriben los preceptos relativos, mismos que a mi juicio corroboran lo antes dicho.

Código Fiscal de la Federación.

***Artículo 208-Bis.** Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

*I.-...*

*II.-...*

*III.- En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.*

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

***Artículo 24.** Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.*

Por último, la facultad de plena jurisdicción es la consistente en la posibilidad del juzgador de ejecutar su sentencia y sancionar en su caso, su incumplimiento.

Respecto de esta facultad, el autor Luis Carballo Balvanera sostiene que se trata de una garantía que él denomina de plena ejecución de las resoluciones del Tribunal.

Carballo Balvanera menciona que la trascendencia de dicha garantía radica, en la responsabilidad que recibe el legislador de establecer los instrumentos jurídicos necesarios, para asegurar que las diversas resoluciones judiciales, pero en particular la sentencia, sean plenamente cumplidas.<sup>20</sup>

El Código Fiscal de la Federación no establecía al juzgador del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la facultad de ejecutar sus sentencias, aun cuando y a través de la figura de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, podía sancionar la omisión en el cumplimiento de sus sentencias, así como la indebida repetición, el exceso, y el defecto en la emisión de un nuevo acto administrativo que pretendiera cumplimentar sus sentencias.

Por su parte, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo introduce por vez primera la facultad del juzgador del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para actuar de oficio o a petición de parte, con el objeto de cerciorarse de que se hubiere cumplido con la sentencia del caso e imponer, de ser necesario, un cúmulo de sanciones tendientes a obtener el referido cumplimiento.

## 1.9. SUS FACULTADES DE PLENA JURISDICCIÓN.

Durante el transcurso del presente capítulo, he tratado de demostrar en qué consiste la figura del contencioso administrativo, e igualmente he hecho hincapié en la distinción que de dicha figura realiza la doctrina dominante, es decir, de anulación y de plena jurisdicción.

---

<sup>20</sup> CARBALLO BALVANERA, Luis.- *La garantía constitucional a la justicia*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo II. Cuestiones Constitucionales, control de legalidad de los actos de la Administración Pública y nuevas perspectivas para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2006. p. 81.

De acuerdo con lo anterior, me permito sostener que el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal de lo Contencioso Administrativo autónomo, de plena jurisdicción.

Para soportar mi afirmación anterior, me permito invocar el contenido de los artículos legales que a continuación transcribo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

*Artículo 1º. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.*

Código Fiscal de la Federación.

*Artículo 197. ...*

...

*Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y este la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso. (Facultad de la autoridad jurisdiccional, para sustituir las facultades de decisión de la autoridad administrativa, así como para conocer de agravios novedosos).*

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

*Artículo 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares... (Facultad de la autoridad jurisdiccional, para sustituir a la autoridad administrativa).*

*Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:*

*I.-...*

*II.-...*

*III.- Declara 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. (Facultad de plena jurisdicción, que la ley confiere a la autoridad jurisdiccional no sólo para declarar la nulidad de la resolución impugnada, sino al hacerlo para determinados efectos).*

*IV.- Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa. (Facultad de plena jurisdicción que no se limita a ordenar reponer el procedimiento, sino, en su caso a emitir una nueva resolución, sin libertad de jurisdicción para la autoridad administrativa, la cual debe ceñirse a los términos precisados en la sentencia).*

*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. (Facultad jurisdiccional de plena jurisdicción de obligar al cumplimiento de la sentencia).*
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados (Facultad de plena jurisdicción de condena).*
- c) ...*
- ...*

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

**Artículo 57.** *Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente: (este precepto confiere la facultad de plena jurisdicción por excelencia, es decir la de hacer cumplir sus sentencias).*

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

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

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

- a) *Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además de que en caso de renuncia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.*
- b) *Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquella para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.*

*De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).*

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

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

- d) *Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.*

*II.- A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:*

- a) *Procederá en contra de los siguientes actos:*

*1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.*

*2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.*

*3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.*



4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja solo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de este; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenará a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la

- oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.*
- f) *En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.*
  - g) *Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.*

En estas dos primeras fracciones se confiere al Tribunal la facultad para actuar de oficio o a petición de parte para cerciorarse de que las sentencias se hayan cumplido y llegado el caso, imponer las correspondientes multas de apremio, lo que constituyen facultades de plena jurisdicción, dado que no se limitan a declarar la nulidad del acto o resolución administrativa impugnados.

*III.- Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.*

*En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.*

*El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.*

*Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.*

*La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por este al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.*

En la presente fracción se establece la instancia de queja en contra de las violaciones a la suspensión definitiva conferida por el Tribunal durante la tramitación del juicio respectivo, la

cual en caso de ser constatada le confiere facultades de plena jurisdicción para anular dicha resolución y ordenar se proceda jerárquicamente en contra del funcionario responsable e imponerle una multa.

## CAPÍTULO SEGUNDO.

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

SENTENCIA DEBET ESSE  
CONFORMIS LIBELLO.

*La sentencia ha de ser congruente con la  
demanda.*

#### **Aforismo Latino.**

#### 2.1. Sujetos en el Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.1.1. Actor o demandante.

2.1.2. Autoridad demandada.

2.1.3. Tercero.

#### 2.2. Demanda.

#### 2.3. Contestación.

#### 2.4. Ampliación de la demanda.

#### 2.5. Contestación a la ampliación de la demanda.

#### 2.6. Pruebas.

#### 2.7. Requerimientos.

#### 2.8. Alegatos.

#### 2.9. Incidentes.

2.9.1. Concepto.

2.9.2. Clasificación.

2.9.2.1. Incidentes de previo y especial pronunciamiento.

2.9.2.2. Incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento.

2.9.3. Sustanciación.

2.9.4. Sentencia interlocutoria.

## 2.1. SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Con base en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, en el juicio contencioso administrativo eran partes no sólo la autoridad que dictaba la resolución en su carácter de autoridad demandada, sino también el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal de la que dependía esa autoridad. Por tanto, cuando se demandaba la nulidad de la resolución que emitía una Administración Local de Auditoría Fiscal, dicha autoridad se constituía como la demandada dentro del juicio, pero el Jefe del Servicio de Administración Tributaria también era parte en el mismo aunque en su carácter de titular de la entidad de la cual dependía dicha administración.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se elimina como regla general dentro de las partes en el juicio de nulidad a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

A mayor abundamiento, con fundamento en el artículo 3 de la Ley antes invocada sólo podrá haber los siguientes sujetos en un juicio.

### 2.1.1. ACTOR O DEMANDANTE.

El demandante o actor es quien promueve el juicio de nulidad, generalmente es una persona distinta a la administración pública de la cual emana precisamente el acto administrativo frente al que se deduce una pretensión de anulación fundada en derecho administrativo, misma que le causa un agravio o afecta sus intereses jurídicos, sin embargo, también puede acudir una dependencia pública que sea sujeto de sufrir una afectación en su esfera jurídica por la resolución que emita otro ente gubernamental. Un ejemplo de esto es cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal demanda la nulidad del mandamiento de ejecución y acta de requerimiento de pago, emitidos por el Administrador Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal del Servicio de Administración Tributaria, en los cuales se le exige el pago del crédito fiscal.

Debe aclararse que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante salvo en el caso de que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten a los intereses jurídicos de dos o más personas, caso en el cual los demandantes deberán de designar a un representante común y en caso de no hacerlo lo hará el magistrado instructor al admitir la demanda.<sup>21</sup>

### 2.1.2. AUTORIDAD DEMANDADA.

El carácter de demandado quien en la mayoría de los casos lo tendrá sólo la autoridad fiscal o administrativa que haya dictado la resolución impugnada y sólo en los juicios en los que se controvierte una resolución de autoridades federativas coordinadas, será necesario señalar como parte demandada al Jefe del Servicio de Administración Tributaria o al titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado. Por ejemplo, si la resolución impugnada determina contribuciones federales a cargo de un particular y la autoridad que emite esa resolución es la Secretaría de Finanzas y Planeación del estado de Veracruz, que actúa en su carácter de autoridad fiscal federal con base en un convenio de colaboración administrativa, la demanda señalará como partes demandadas tanto a la Secretaría antes mencionada como al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, lo anterior en términos del inciso c), fracción II del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Este cambio es acertado ya que reduce en la mayoría de casos las partes que tienen que intervenir en el juicio y evita absurdas duplicidades y contradicciones con los Reglamentos Interiores de las dependencias y entidades pues, en muchos casos, con base en estos reglamentos, la defensa de los intereses de una secretaría o un órgano como el Servicio de Administración Tributaria están encomendados a una sola unidad administrativa. Por ejemplo, si en la demanda se precisa como partes en el juicio al Administrador Local de Auditoría y al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, la contestación de la demanda será finalmente formulada por aquella unidad administrativa que en los términos del reglamento tiene encomendada la defensa del Servicio de Administración Tributaria. Es decir, no obstante que se haya señalado a dos autoridades, sólo acudiría una en representación de ambas.

---

<sup>21</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit., p. 171.

### 2.1.3. TERCERO.

Será tercero aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución.

El tercero es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que para que la sentencia se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga.<sup>22</sup>

Un buen ejemplo de terceros en el juicio contencioso administrativo es cuando el actor demanda la nulidad de una resolución emitida por la Administración Local de Auditoría Fiscal del Distrito Federal, del Servicio de Administración Tributaria, a través de la cual se determina un crédito fiscal por concepto de Impuesto sobre la Renta, recargos, multas y reparto de utilidades. En virtud de que en el caso en la resolución impugnada se ordena un reparto de utilidades a los trabajadores de la actora, estos últimos resultan ser terceros interesados en los términos del artículo 3 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo tanto el actor deberá de proporcionar al Tribunal el nombre y domicilio del sindicato que agrupa a sus trabajadores o, en su defecto, el del representante de la mayoría de los mismos y exhibir una copia mas de su demanda así como de los documentos anexos a la misma, para emplazar y correr traslado al referido tercero con el apercibimiento que de no dar cumplimiento a lo solicitado se tendrá por no presentada la demanda.

### 2.2. DEMANDA.

La figura de la acción ha sido definida como el derecho en movimiento. En materia procesal fiscal, la demanda constituye la expresión de la acción.

En efecto, a mi criterio, el juicio contencioso administrativo solo puede iniciarse por la parte interesada y a través de la forma escrita, es decir, por medio de una demanda.

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 177.

Por lo tanto, en materia contencioso administrativa, la acción se ejerce a través de un escrito de demanda que debe sujetarse a las siguientes formalidades:

- a) Constar por escrito.
- b) Estar firmada de puño y letra por quien ejerce la acción, o el representante de aquél.
- c) Los requisitos relacionados con el contenido del escrito de demanda, se sujetan a las siguientes formalidades:
  - 1. El nombre del demandante.
  - 2. El domicilio que señale para oír notificaciones.
  - 3. La precisión del acto o resolución impugnados.
  - 4. Los hechos o antecedentes vinculados con la acción intentada.
  - 5. El derecho, es decir, los denominados conceptos de impugnación, agravios o con mayor propiedad, conceptos de anulación.
  - 6. Las pruebas que se ofrezcan.
  - 7. La autoridad o autoridades demandadas.
  - 8. En su caso, el señalamiento del tercero.
  - 9. Lo que se pida.
  - 10. La fecha del escrito de demanda; y
  - 11. La firma autógrafa del demandante.

Por otra parte, el autor Arturo Iturbe Rivas, en su obra *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*<sup>23</sup> en relación con la demanda, expresa que: “...es el acto de petición que debe manifestarse por escrito, a través del cual la parte actora ejerce su acción, exponiendo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la pretensión consistente en que se anule un determinado acto administrativo, abriendo así el proceso”.

Y continúa “...la demanda es el instrumento del que se sirve el particular, en ocasiones una autoridad -cuando la acción la ejerce un ente público en su carácter de administrado o

---

<sup>23</sup> Op. Cit. Nota 2, p.10.



contribuyente, o bien cuando la autoridad demanda la nulidad de una resolución favorable a un particular, lo que la doctrina conoce como el juicio de lesividad- contra el ejercicio de la función administrativa que considera ilícita, a fin de obtener el restablecimiento de la esfera jurídica lesionada”.<sup>24</sup>

### 2.3. CONTESTACIÓN.

La contestación a la demanda, es el acto procesal por medio del cual la autoridad demandada o la unidad encargada de su defensa jurídica, de acuerdo con las regulaciones internas de la propia autoridad, se hace cargo de las pretensiones de la parte actora.

Al respecto, la autoridad demandada puede contestar la demanda reconociendo el derecho que le asiste a la actora, es decir, allanándose a sus pretensiones.<sup>25</sup>

La propia parte demandada también puede revocar el acto administrativo objeto de la controversia, lo cual constituye una causa específica de sobreseimiento del juicio, con la salvedad de que en desacuerdo a lo dispuesto en el artículo 9, fracción IV de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo sólo debe sobreseerse el juicio, si con dicha revocación se satisface plenamente la pretensión de la parte actora.

Además, fuera de los supuestos anteriores, es decir cuando la autoridad demandada estime que la resolución objeto del juicio es legal, procederá a su defensa, para lo cual deberá referirse, en primer lugar a los hechos expresados en el escrito de demanda afirmándolos,

---

<sup>24</sup> Ibidem, p.130.

<sup>25</sup> BRICEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano*. ALLANARSE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. I. El allanamiento es la acción y efecto de allanar o allanarse, y dicha acción significa a su vez conformarse, avenirse o acceder a alguna cosa. La acción de allanarse en un juicio implica conformarse con la pretensión del colitigante.

II. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo las autoridades demandadas al contestar la demanda podrán expresar las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, solicitar el reconocimiento de la validez del acto impugnado -el cual goza de la presunción de legalidad y no pudo ser anulado o modificado si no se impugna de manera expresa en la demanda- revocar el acto impugnado o allanarse a las pretensiones del demandante. Por tanto, allanarse en el juicio contencioso administrativo es la facultad que tiene la parte demandada -generalmente una autoridad- de conformarse con la pretensión de la actora, ya sea que ésta se deduzca del reconocimiento de los hechos del derecho o de ambos, que provoquen la declaratoria de anulación del acto impugnado. Esta figura puede hacerse valer en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción del juicio (a.215, pfo. Tercero, CPC).

negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

Hará mención de los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de anulación.

Igualmente ofrecerá las pruebas respectivas de su parte.

También expresará los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, así como cualquier consideración que a su juicio impida se emita resolución en cuanto al fondo, es decir invocará causales de improcedencia o de sobreseimiento.

En relación con las causales de improcedencia y de sobreseimiento conviene recordar que son de orden público y que en esa medida pueden hacerse valer de oficio por el juzgador (artículo 202, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y artículo 8, último párrafo de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo).<sup>26</sup>

#### 2.4. AMPLIACIÓN DE DEMANDA.

La materia contencioso administrativa, por regla general, se caracteriza por la sumariedad, misma que se manifiesta en el sentido de que la instrucción del juicio se agota, en su parte esencial, con la demanda y la contestación.

Empero, de manera excepcional puede ampliarse la demanda por la parte actora, entre otros, en los siguientes casos: cuando se impugne una resolución negativa ficta; cuando se controvierta un acto administrativo no notificado o notificado de manera ilegal y, en general, cuando se introduzca una cuestión novedosa o se ofrezca una prueba en la contestación, desconocida para la parte actora, entonces el juzgador debe conceder a la parte actora la oportunidad para que amplíe su demanda y no quede en estado de indefensión.

---

<sup>26</sup> ITURBE RIVAS, Arturo. Op. Cit, pp. 129 a 155.

De acuerdo con lo anterior, en mi opinión la ampliación a la demanda, es una carga procesal de la parte actora, a través de la cual puede controvertir cuestiones novedosas, a fin de no quedar en estado de indefensión; y que presenta como carga correlativa de las autoridades demandadas, la contestación a la ampliación a la demanda.

La ampliación a la demanda, en opinión de diversos autores, no debe confundirse con la pluralidad de escritos que la parte actora puede presentar, cuando ejerce su acción contencioso administrativa, a condición de que dichos escritos se presenten dentro del término que la ley otorga al respecto.

La importancia de la ampliación a la demanda y de la contestación, tiene sus ejemplos más sobresalientes en los casos en los cuales se impugna una resolución negativa ficta o un acto administrativo no notificado o notificado ilegalmente.

En efecto, pues la ausencia de justificación en la demanda respecto a un juicio en el que se impugne una resolución negativa ficta, como regla general, conduce al reconocimiento de la validez de dicha resolución, ante la ausencia de impugnación de los motivos y fundamentos expresados en la contestación a la demanda.

Lo mismo sucede, cuando se controvierte un acto administrativo no notificado o notificado ilegalmente.

Del mismo modo, la omisión de la contestación a la demanda, provoca que ante el incumplimiento de dicha carga, se declare la nulidad de los actos o resoluciones impugnadas.

## 2.5. CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA.

La contestación a la ampliación de demanda, constituye una carga procesal conforme a la cual la autoridad demandada debe controvertir el contenido de la ampliación a la demanda.

Según quedó expresado anteriormente, esta figura constituye una excepción a la sumariedad, como característica del juicio contencioso administrativo.

La contestación a la ampliación de la demanda, constituye una carga en cuyo desahogo, la parte demandada deberá referirse a los argumentos expresados en la ampliación a la demanda, pues en caso contrario, precluye su derecho para hacerlo con posterioridad.

En otras palabras, la importancia capital que reviste la ampliación a la demanda tiene como carga correlativa, para las demandadas, la consistente en la contestación a la ampliación de la demanda, particularmente en los juicios en los cuales se controvierte una resolución negativa ficta o un acto administrativo no notificado o notificado ilegalmente, como los casos más sobresalientes, pero no los únicos.<sup>27</sup>

## 2.6. PRUEBAS.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el juicio contencioso administrativo son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de aquellas que sean contrarias a la moral o al derecho, así como la confesional mediante absolucón de posiciones a cargo de las autoridades demandadas así como la petición de informes, a menos que éstos consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

La regla y excepciones anteriormente mencionadas, se han mantenido inalterables y de acuerdo con las diversas regulaciones que del juicio contencioso administrativo han realizado tanto en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Código Fiscal de la Federación de 1938, el Código Fiscal de la Federación de 1966, el Código Fiscal de la Federación de 1981, así como la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sí se han regulado prohibiciones específicas, de la siguiente manera.

---

<sup>27</sup> Ibidem pp. 129 y 91.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. pp. 91 y 55.

Bajo la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la regulación de las pruebas se realizó de la siguiente manera:

**Artículo 52.-** *Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en sus expedientes o documentos agregados a ellos.*  
Código Fiscal de la Federación de 1938.

**Artículo 155.-** *El Tribunal Fiscal ajustará sus procedimientos a las disposiciones de este Código. A falta de prevención expresa, aplicará las del Código Federal de Procedimientos Civiles.*

**Artículo 180.-** *La demanda deberá contener:*

...

*V.- Las pruebas que el actor se proponga rendir. Cuando ofrezca pruebas pericial y testimonial, el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios.*

**Artículo 186.-** *En el escrito de contestación, del que se presentará una copia para cada una de las partes, el demandado ofrecerá las pruebas que se proponga rendir. Cuando se trate de pruebas pericial y testimonial indicará los nombres de los peritos y testigos y acompañará los interrogatorios correspondientes.*

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación del 29 de diciembre de 1966, en vigor a partir del 1º de abril de 1967, en su artículo 214 estableció que en los juicios que se tramitaran ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, serían admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades y las que no hubieren sido ofrecidas ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo, salvo que en este no se le hubiere dado oportunidad razonable para hacerlo (el subrayado es mío).

Esta última limitación, (subrayada), desapareció en la regulación realizada por el Código Fiscal de la Federación, en cuyo artículo 230 se estableció como regla general que en los juicios que se tramitaran ante el referido Tribunal serían admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades mediante la absolución de posiciones; sin embargo, se incluyó la prohibición relacionada con la petición de informes, salvo que los mismos se limitaran a hechos que constaren en documentos que obraren en poder de las autoridades demandadas.

El referido Código Fiscal de la Federación de 1981 estableció en su artículo 209, fracción VII, tercer párrafo, la prohibición tajante en el sentido de que en ningún caso se requeriría el envío de un expediente administrativo.

Por su parte, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo eliminó de manera acertada, en mi opinión, la prohibición consistente en el ofrecimiento del expediente administrativo en el cual se dictó el acto o resolución impugnados, o el vinculado con la instancia administrativa no resuelta expresamente y que dio lugar a la configuración de una resolución negativa ficta.

Al respecto la referida Ley en su artículo 14, fracción V establece como un requisito de la demanda, la expresión de las pruebas entre las cuales se encuentra comprendida la posibilidad de ofrecer como prueba, el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Sobre esta innovación, me permito expresar una opinión favorable, pues a mi juicio, carecía de razón la prohibición consistente en que en ningún caso se requeriría el envío de un expediente administrativo, como lo establecía el Código Fiscal de la Federación de 1981, pasando por alto que para una mejor solución de la litis planteada, se hacía necesaria la presencia en el juicio contencioso administrativo, del referido expediente administrativo.

Por otro lado, respecto al ofrecimiento de leyes y reglamentos o acuerdos de carácter general publicados en el Diario Oficial de la Federación, conforme al principio *novit curia*, no es necesario exhibir copias certificadas de dichos ordenamientos legales que se alleguen como prueba en el juicio, ni exhibir el Diario Oficial respectivo ya que por el simple hecho de que éstos hayan sido publicados en un medio oficial de difusión, el juzgador esta obligado a conocerlo así como la autoridad administrativa.

Con apoyo a lo anterior, me permito transcribir la tesis jurisprudencial correspondiente a la Novena Época, sustentada en la Segunda Sala y publicada en el Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, Tesis 2ª./J.65/2000., página 260, y que a la letra dice lo siguiente:

***PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.*** *Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.*

*Contradicción de tesis 23/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Tercer Colegiado del Décimo Circuito. 16 de junio del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Francisco Cilia López. Tesis jurisprudencial 65/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del dieciséis de junio del año dos mil.*

Ahora bien, una vez analizado lo referente a las pruebas admisibles en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es importante tratar lo referente a la carga de la prueba.

El artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo, por disposición expresa del artículo 1º, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado de sus excepciones, que es el principio general que rige la teoría del proceso, lo que implica que si el demandado solamente niega, no está obligado a probar. En tal caso, el artículo 82 del Código en mención, establece los casos de excepción en que aunque la parte niegue estará obligada a probar, siendo estos:

- a) Cuando la negativa implique la afirmación de un hecho. Un ejemplo sería cuando la autoridad contesta “no es cierto que el demandado no haya sido legalmente notificado”. En tal caso, ésta deberá probar mediante el acto de

notificación respectiva, que su negativa (que implica una afirmación, pues en teoría de la lógica, la doble negación es una afirmación) es la que corresponde a la “verdad” de los hechos como éstos realmente sucedieron.

- b) Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el demandado. En el caso del procedimiento contencioso administrativo, la resolución administrativa tiene a su favor la presunción *iuris tantum* respecto a su legalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación. 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 valer por el particular no enuncian los hechos tal como sucedieron, o bien, que no son procedentes en derecho.
- c) Cuando se desconozca la capacidad. 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 quien 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.<sup>28</sup>

Por tanto, el efecto de negar lisa y llanamente, sin que en dicha negativa estén presentes los casos de excepción antes referidos, es el de revertir la carga de la prueba a la contraparte.

Debe expresarse que en materia de pruebas, todos los ordenamientos reguladores del juicio contencioso administrativo a que me he referido en el presente apartado, reconocen la facultad del juzgador para allegarse todos los medios de prueba que estimen pertinentes para conocer la verdad, así como para ordenar la práctica de cualquier diligencia para mejor proveer.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa*. Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 2006, p. 583.

<sup>29</sup> RÁBAGO DE LA HOZ, Enrique. *Limitaciones de la Institución en el Juicio de Nulidad. Facultad de requerir documentación y ordenar diligencias, límites a la misma*. Segunda Reunión Anual de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación.



Lo mismo debe decirse del derecho de las partes, para ofrecer pruebas supervenientes, aun cuando se hubiere cerrado la instrucción, siempre que no se hubiere dictado sentencia.

Por otra parte, si en el procedimiento administrativo se ofrecieron pruebas que la autoridad demandada alega, dentro del juicio de nulidad, que no le fueron presentadas, pero en el sello de acuse del recurso administrativo no consta relación alguna de las pruebas, aunque sí en el escrito del particular, deben tenerse como presentadas dentro del procedimiento administrativo seguido ante la propia autoridad demandada, pese a la negativa de ésta dentro de su contestación.

Al respecto encontramos criterios contradictorios referentes a si deben considerarse sólo aquellas pruebas que fueron ofrecidas en el procedimiento administrativo ante la autoridad demandada; o bien si deben considerarse pruebas diversas no ofrecidas en dicha instancia administrativa<sup>30</sup>.

- a) Imposibilidad de la valoración de pruebas: este criterio se sustenta en el hecho de que no es posible valorar pruebas que la autoridad administrativa no tuvo a la vista y que, en consecuencia, no fueron parte de su criterio vertido en el acto impugnado, lo que pondría en situación de desventaja a la parte demandada, que en este caso es la autoridad.
- b) Posibilidad de la valoración de pruebas: se ha enunciado que el juicio de nulidad no es segunda instancia de un proceso administrativo iniciado ante la autoridad, sino que es hasta que se está ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa excitando juicio de nulidad, al presentarse la demanda y la contestación, en que se inicia la litis materia de la controversia, por lo que es dable poder presentar argumentos que no se hicieron valer en el procedimiento administrativo seguido ante la autoridad, y en consecuencia, pruebas que apoyen y sustenten esos argumentos.

---

<sup>30</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. Cit., pp. 591 y 592.

En relación a los criterios antes mencionados, considero conveniente hacer mención de la tesis sustentada en el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en Materia Administrativa, Novena Época, Tomo XXII, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2005, página 2402, que a la letra señala:

***JUICIO DE NULIDAD Y TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CARACTERÍSTICAS.-*** *En el juicio de nulidad, a diferencia de los recursos administrativos, que se asemejan al recurso de apelación en materia civil, no se abre una segunda instancia, sino un nuevo juicio. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal autónomo e independiente, no un superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado. Por tanto, si en el juicio de nulidad, no hay renovación de la instancia, el tribunal no debe analizar todos los aspectos que pudieron ser objeto de examen por parte de la autoridad administrativa, es decir, no puede hacer todo aquello que puede realizar la autoridad administrativa, puesto que si bien dicho tribunal en algunos casos actúa con el modelo de plena jurisdicción, ésta solamente se asume para tutelar un derecho subjetivo del gobernado, decidiendo sobre su reparación y condenando a la administración a su restablecimiento; pero no para ordenar a la autoridad administrativa la forma en que debe proceder en el ejercicio de sus funciones que le son propias. Así por ejemplo, cuando una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declara la nulidad de una resolución que negó la devolución de impuestos, en términos del artículo 238, fracción IV, en relación con el 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, no debe ser para efectos de que la autoridad administrativa analice otros aspectos que pudieran dar lugar a la negativa de devolución de impuestos, puesto que ello implicaría conducirse como superior de la autoridad administrativa, en una segunda instancia, no obstante que, como se dijo, dicho tribunal es autónomo y no superior de las autoridades administrativas, a más de que el juicio de nulidad es precisamente un nuevo juicio y no un recurso. (IV.2º.A.147 A).*

En conclusión, considero que el segundo criterio es el que otorga una mayor certeza jurídica al particular, puesto que si bien ya fueron exhibidas ciertas probanzas en el recurso, en el juicio de nulidad que se este ventilando ante el Tribunal, el juzgador tiene la facultad de allegarse de todas aquellas pruebas que le ayuden a mejor proveer, como lo he mencionado anteriormente.

Por último, el valor probatorio de las pruebas ofrecidas dentro del juicio de nulidad se lo otorgará la Sala Regional del conocimiento de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que estable que hará prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos.

## 2.7. REQUERIMIENTOS.

Los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación y sus correlativos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establecen en primer término, los requisitos que debe contener el escrito de demanda y en segundo lugar, los documentos y anexos que deben acompañarse a la misma.

Sin embargo, cuando la demanda está incompleta o es irregular, solo se permite parcialmente requerir que se subsanen las deficiencias de la demanda, como lo demuestro a continuación.

En efecto, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación en su penúltimo párrafo establece lo siguiente:

*Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracción II (la resolución que se impugna) y VI (los conceptos de impugnación), el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.*

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se conduce en el mismo sentido al establecer en su penúltimo párrafo lo que sigue:

*Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II (la resolución que se impugna) y VI (los conceptos de impugnación), el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.*

En mi criterio, la regulación anterior es inconstitucional, en virtud de que viola la garantía de audiencia del demandante, al no permitirle subsanar las deficiencias anteriormente anotadas de su escrito de demanda.

Por el contrario, cuando se trata de los demás requisitos de la demanda, tanto el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, como su correlativo, el 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sí permiten subsanar las deficiencias de la demanda, lo que corroborará lo inequitativo del referido precepto, al permitir en unos casos subsanar las deficiencias de la demanda y no hacerlo en otros, según quedó demostrado.

Efectivamente, el artículo 208-Bis, en el párrafo que se comenta, establece lo siguiente:

*Si se omiten los datos previstos en las fracciones II, IV, V, VII y VIII, el Magistrado instructor requerirá al promovente para que lo señale dentro del término de 5 días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda, o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.*

En el mismo orden de ideas expuesto, se conduce el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo al señalar lo que sigue:

*Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado instructor requerirá al promovente para que lo señale dentro del término de 5 días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.*

Desde mi punto de vista, es lamentable que el legislador de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo hubiera incurrido en el mismo vicio de inconstitucionalidad que se comenta, habiendo desperdiciado la oportunidad para subsanar dicho juicio.

Por lo tanto, sobre el tema que abordo, propongo que se establezca un nuevo texto legal que permita subsanar la totalidad de las deficiencias de la demanda, tal y como lo establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual si bien se aplica en el juicio contencioso administrativo, de manera supletoria, en este caso concreto tal posibilidad no es factible al existir una disposición expresa en contrario, tanto en el Código Fiscal de la Federación como en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como se ha reiterado en este trabajo, conviene tener presente que si bien el título VI del Código Fiscal de la Federación de 1981, intitulado “*Del Juicio Contencioso Administrativo*”, fue derogado por el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de noviembre de 2005, en vigor a partir del 1º de enero de 2006, también lo es que el artículo Cuarto Transitorio de esta última ley, estableció que los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor dicha ley se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.

Por lo que los juicios cuya demanda se presentó a más tardar el 31 de diciembre de 2005, se tramitarán conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación; en tanto que aquellas que se presentaron a partir de 1º de enero del 2006, se regularán por las disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

En otras palabras en la tramitación actual de los juicios contenciosos administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, coexiste la aplicación tanto del Código Fiscal de la Federación, como de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en función de la fecha de la presentación de la demanda, por lo que considero conveniente la pertinencia de seguirme refiriendo en este trabajo a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, mismas que por lo demás, se reproducen, incluidos sus vicios de inconstitucionalidad, como el resaltado, en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como consecuencia del análisis crítico anterior, me permito sugerir una nueva redacción del artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

*Si la demanda es obscura o irregular, el Magistrado instructor debe, por una sola vez prevenir al actor, para que la aclare, corrija o complete, señalándole en forma concreta sus defectos. En caso de no subsanarse las deficiencias antes anotadas, la demanda se tendrá por no presentada.*

Como se advierte fácilmente, la redacción anterior se encuentra inspirada en el texto del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, *mutatis mutandi*.

Como punto final del presente apartado, hago notar que el Magistrado instructor del juicio, en los términos del artículo 36 fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está facultado para dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, de donde se desprende que ante la ausencia de una regulación específica para formular un requerimiento determinado, el Magistrado instructor está facultado para dictar todos aquellos requerimientos que estime necesarios para instruir el juicio, debiéndolo hacer de manera motivada y fundada, como lo exige el artículo 16 de la Constitución Federal.

## 2.8. ALEGATOS.

En los términos del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, el Magistrado instructor concederá a las partes en su oportunidad, el término de 5 días para formular alegatos por escrito.

Agrega el propio precepto que los alegatos presentados en tiempo, deberán ser considerados al dictar sentencia.

Por otra parte, el artículo 47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se conduce en términos similares al precepto supracitado.

Al respecto, el referido artículo establece que el Magistrado instructor en su oportunidad, concederá a las partes el término de 5 días para formular alegatos, e igualmente establece que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Conviene aclarar que la expresión “alegatos”, proviene del verbo “alegar”, cuyo significado es “exponer méritos, servicios, etc, para fundar en ellos alguna pretensión”<sup>31</sup>, dicha raíz da una noción compilatoria, por lo que se entiende para efectos prácticos que requiere coleccionar argumentos, razonamientos y deducciones que se presentarán en su momento, en abono o cargo de alguna causa.

Los alegatos constituyen una serie de razonamientos con que los abogados de las partes (o personas que puedan estar autorizadas al efecto) pretenden convencer al juez o tribunal de la justicia de las pretensiones sobre las que están llamados a decir, pudiendo ser estos verbales o escritos.<sup>32</sup>

Por lo expuesto, se concluye que los alegatos consisten en la expresión de los argumentos y de los razonamientos manifestados por las partes en la demanda y en la contestación respectivamente, a través de los cuales se pretende resaltar o enfatizar un determinado hecho, una cierta prueba o un cierto razonamiento jurídico para llamar la atención del juzgador, para el efecto de que éste la tenga presente al dictar la sentencia correspondiente.

Así pues, las características que se desprenden de la figura de los alegatos en el juicio contencioso administrativo, conforme a lo establecido tanto en el Código Fiscal de la Federación, como en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, son las siguientes:

- a) Se trata de cargas procesales.
- b) Los alegatos deben presentarse por escrito.
- c) Los alegatos presentados en tiempo, deberán ser tomados en cuenta.
- d) La expresión tomar en cuenta los alegatos, significa que el juzgador deberá hacer un pronunciamiento expreso en su sentencia, en relación con los que le hubieren presentado las partes, so pena de incurrir en una violación de carácter formal.

---

<sup>31</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Espasa, 22ª edición, España, 2001, Tomo I, p. 67.

<sup>32</sup> PINA, Rafael De y Pina Vara Rafael De. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, 28ª edición, México, 2000, p. 75.

- e) Los alegatos no forman parte de la litis.

Confirma lo anterior la Jurisprudencia sustentada en la Octava Época en los Tribunales Colegidos de Circuito, Tomo III, Página 624, que a continuación transcribo:

***ALEGATOS EN EL JUICIO FISCAL, LA OMISIÓN DE CONSIDERARLOS EN LA SENTENCIA NO ES VIOLATORIA DE GARANTÍAS.*** *El hecho de que el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación (47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo) disponga que los alegatos presentados en tiempo deben ser considerados al dictar la sentencia, la omisión de considerarlos de ninguna manera implica violación de garantías, en virtud de que en los alegatos sólo se exponen razones tendientes a ilustrar al juzgador sobre la litis planteada, pero no constituyen parte de ella, sino que ésta (la litis) se integra únicamente con la demanda y contestación y, en el caso de una negativa ficta, (así como la impugnación de actos administrativos no notificados o notificados ilegalmente, entre otros casos) además con la ampliación de la demanda y la contestación a esa ampliación, ya que la obligación de resolver se limita a la litis no a los alegatos. Por tanto, como lo aduce en los alegatos no trasciende al resultado del fallo que dicta la Sala Fiscal porque, como ya se dijo, no forman parte de la litis, aun cuando la omisión de tomarlos en cuenta en la sentencia implica una transgresión al artículo 235 del Código invocado, (47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) tal circunstancia al no trascender al resultado del fallo no se traduce en violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.*

***PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.***

*Tesis I.1o.A.J/20, Gaceta número 60, pág. 38; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo X-Diciembre, pág. 118.*

En mi práctica profesional en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa observé que es una tendencia lamentable a mi juicio el hecho de que la mayoría de los litigantes no presentan alegatos, sin embargo es aún mas criticable el hecho de que no son revisados a conciencia al momento de elaborar los proyectos de sentencia, máxime que la ya discutida carga de trabajo en el Tribunal en mención, deja poco tiempo al juzgador para estudiar a fondo cada asunto como merece serlo.



## 2.9. INCIDENTES.

La figura de los incidentes implica la alteración de la marcha normal de un proceso, cuya problemática requiere ser resuelta en ocasiones de manera previa a la cuestión principal y aquellos que no lo son.

Esta última característica da lugar a la clasificación de los incidentes, generalmente aceptada, la cual los divide en aquellos de previo y especial pronunciamiento, y en comunes y corrientes, a los cuales me referiré mas adelante.

### 2.9.1. CONCEPTO.

El tratadista mexicano Alberto C. Sánchez Pichardo, define a la figura del incidente como toda cuestión contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene con este una estrecha relación.<sup>33</sup>

Para Alejandro Martínez Bazavilvazo, los incidentes son los que se refieren a cuestiones que al plantearse por alguna de las partes, impiden que el juicio siga su curso normal, mientras no se dicte una resolución que corresponda, por referirse a cuestiones que puedan afectar o restarle validez al proceso y, en consecuencia, a la sentencia definitiva.<sup>34</sup>

Procesalmente, los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.<sup>35</sup>

El Código Fiscal de la Federación, no define a la figura del incidente y en su artículo 217 señala que en el juicio contencioso administrativo, solo serán de previo y especial pronunciamiento los siguientes:

---

<sup>33</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. Cit., p. 577.

<sup>34</sup> MARTÍNEZ BAZAVILVAZO, Alejandro. *Defensa Fiscal, Nuevas Reglas que Regulan el Juicio de Nulidad y los Derechos del Contribuyente*. Tax Editores, México, p. 44.

<sup>35</sup> BECERRA BAUTISTA, José. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo I-O, México, p. 1989.

- I.- La incompetencia en razón de territorio.*
- II.- El de acumulación de autos.*
- III.- El de nulidad de notificaciones*
- IV.- El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.*

A lo anterior debo agregar que también constituyen incidentes, entre otros el previsto en el artículo 219 del referido Código, es decir, el de falsedad de documentos; el previsto en el artículo 239 C del Código en mención, que se refiere a la aclaración de las sentencias, así como el establecido en el numeral 240 del ordenamiento en cita, que se refiere a la excitativa de justicia.

Por otra parte, el artículo 29 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece como incidentes de previo y especial pronunciamiento, los siguientes:

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

En mi opinión, a los anteriores debe agregarse el de excitativa de justicia, previsto en el artículo 55 de la Ley mencionada, así como el diverso de aclaración de sentencia, establecido en el artículo 54 de la misma Ley.

Por otro lado, el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuya aplicación es supletoria al juicio contencioso administrativo en lo que se avenga, en los términos de los artículos 197, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación y primer párrafo de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo respectivamente, en relación con la figura de los incidentes, establece en su artículo 359 que los que pongan obstáculo a la continuación del procedimiento, se substanciarán en la misma pieza de autos quedando entre tanto en suspenso aquél; los que no lo pongan, se tramitarán en cuaderno separado.

Agrega el referido precepto, que ponen obstáculo a la continuación del procedimiento los que tienen por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales lo dispone así la ley.

En el referido precepto se aprecia la división de los incidentes, entre los que son de previo y especial pronunciamiento y los que no lo son; por los primeros debe entenderse a aquellos cuya ausencia de resolución impide se resuelva el fondo del asunto; y por los segundos, cuya resolución no repercute en la sentencia definitiva, o bien cuya decisión puede realizarse con posterioridad a la emisión de la referida sentencia; ejemplo de los primeros lo constituyen el de incompetencia por razón de territorio; acumulación de autos; nulidad de notificaciones; interrupción por causa de muerte o disolución; falsedad de documentos; excitativa de justicia y reposición de autos y de los segundos, aclaración de sentencia, nulidad de notificaciones de la sentencia misma y en su caso, de reposición de autos.

## 2.9.2. CLASIFICACIÓN.

Los incidentes se clasifican en: los de previo y especial pronunciamiento, y aquellos que no lo son, también conocidos como comunes y corrientes.

### 2.9.2.1. INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.

En los términos del Código Fiscal de la Federación, son de previo y especial pronunciamiento, los señalados en el artículo 217 de dicho ordenamiento, a los cuales deben agregarse el de falsedad de documentos, el de excitativa de justicia y de reposición de autos, así como aquellos que no tengan una denominación específica, pero que su ausencia de resolución impida un pronunciamiento en cuanto al fondo, como por ejemplo lo concerniente a la calificación de los impedimentos y de las excusas de los juzgadores.

### 2.9.2.2. INCIDENTES QUE NO SON DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.

Todos aquellos incidentes cuya resolución no impida que se emita una resolución en cuanto al fondo, pueden ser considerados como que no son de previo y especial pronunciamiento, también conocidos como comunes y corrientes.

A continuación menciono algunos ejemplos de los mismos: incidente de aclaración de sentencia; incidente de nulidad de notificaciones, cuando versa sobre la legalidad de la notificación de la sentencia misma, ya que cuando se trata de controvertir la legalidad de las notificaciones practicadas durante la tramitación del juicio, el referido incidente se vuelve de previo y especial pronunciamiento, sin embargo, ya pronunciada la sentencia definitiva, la legalidad de las notificaciones practicadas durante la sustanciación del juicio, solo puede controvertirse al atacar la resolución de fondo, pero no a través de la vía incidental.

### 2.9.3. SUSTANCIACIÓN.

La sustanciación o tramitación de un incidente presenta como nota discordante más acentuada, la referente al término para su interposición, según el incidente de que se trate, como lo demuestro a continuación.

Por lo que hace al incidente de incompetencia por razón de territorio, previsto en el artículo 217, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, el numeral 218, cuarto párrafo, de dicho Código, establece que cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Tribunal.

Partiendo de lo anterior, no existe un término en específico para hacer valer dicho incidente, pero de su naturaleza de previo y especial pronunciamiento, se infiere válidamente que el mismo, debe interponerse antes de que se emita la sentencia definitiva.

Igualmente puede decirse del diverso incidente de acumulación de autos.

En cambio, en lo referente al incidente de nulidad de notificaciones, el mismo debe hacerse valer, según lo establece el artículo 223 del Código Fiscal de la Federación, dentro de los 5 días siguientes a aquél en que la parte afectada conoció el hecho.

Con relación al incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación previene que la referida interrupción durará como máximo un año, la cual se decretará por el Magistrado instructor, a partir de la fecha en que este tenga conocimiento de la existencia de alguno de los referidos supuestos y transcurrido dicho plazo, máximo de un año si no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el Magistrado instructor acordará la reanudación del juicio ordenando que las subsecuentes notificaciones se realicen por lista.

En el caso de este último incidente, no existe un término específico para hacerlo valer, quedando expedito el derecho del albacea, del representante legal o del tutor, según sea el caso, para comparecer en juicio.

Por último, en relación con la recusación prevista en el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, el referido precepto establece que el incidente relativo se promoverá ante al Magistrado instructor, dentro de los 6 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se designe al perito del Tribunal, pero no señala un término cuando se trata de los Magistrados, y se infiere que dicho incidente debe interponerse antes de la emisión de la sentencia definitiva correspondiente.

En lo concerniente al incidente de falsedad de documentos, previsto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, el referido incidente no tiene un término específico, pero deberá hacerse valer antes de que se cierre la instrucción del juicio.

El incidente de aclaración de sentencia establecido en el artículo 239 C del Código Fiscal de la Federación, establece el término de 10 días para su interposición.

Por su parte, el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el incidente de excitativa de justicia, establece que las partes lo podrán hacer valer si el Magistrado responsable no formula el proyecto, dentro del plazo señalado en dicho Código.

Lo anterior significa que este último incidente, puede hacerse valer respecto del Magistrado instructor, desde el día siguiente en que venza el término de 45 días que dicho Magistrado tiene para formular el proyecto relativo; el de 60 días si se trata de la Sala, o el de 10 días si se trata de la formulación de un voto particular respectivamente, según lo establece el artículo 236, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

En relación con los incidentes que no tienen establecida una sustanciación específica, el artículo 228 Bis, párrafo cuarto, del Código Fiscal de la Federación, establecía que si no estaba previsto algún trámite especial, los incidentes se sustanciaran corriendo traslado de la promoción a las partes, por el término de tres días; y por su parte el artículo 66, segundo párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al juicio contencioso administrativo, establece que la frase “dar vista” o “correr traslado” significa que los autos quedan en la Secretaría para que se impongan de ellos los interesados o que se entreguen las copias.

Prosigue el precepto en comento, que con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para la prueba pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

Me permito resaltar, que el precepto en comento, no establece un término específico para su resolución.

#### 2.9.4. SENTENCIA INTERLOCUTORIA.

Los incidentes al ser por definición los que se refieren a cuestiones que al plantearse por alguna de las partes, impiden que el juicio siga su curso normal, mientras no se dicte una

resolución que corresponda, por referirse a cuestiones que puedan afectar o restarle validez al proceso, y en consecuencia a la sentencia definitiva, deben resolverse a través de la correspondiente sentencia.

Tal y como lo señalo más adelante, dentro de las clasificaciones de las sentencias sobresale aquella que las divide en definitivas e interlocutorias. Las primeras resuelven el punto litigioso controvertido en lo principal; en tanto que las segundas ponen fin a los recursos y a los incidentes.

En el caso concreto los incidentes regulados tanto en el Código Fiscal de la Federación, como en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve a través de la correspondiente sentencia interlocutoria.

El adjetivo “interlocutoria”, proviene del término “interlocutor” que significa: quien toma parte en un diálogo o conversación, y etimológicamente del latín *interlocutor*, participio pasivo de *interloqui* que es, hablar entre, interrumpir, hacer preguntas; de las voces *inter* “entre” y *loqui* “hablar”.<sup>36</sup>

Por su parte desde el punto de vista técnico, una sentencia interlocutoria es aquella que no dilucida el juicio en lo principal y en el apartado que nos ocupa particularmente, es la consistente en resolver los incidentes del caso.

Con independencia de lo anterior, la sentencia interlocutoria como acto promovente de una autoridad jurisdiccional debe satisfacer el imperativo constitucional de debida fundamentación y motivación.

Lo anterior significa que la estructura de la sentencia interlocutoria, *mutatis mutandi*, debe ser en lo sustancial idéntica a la sentencia definitiva.

---

<sup>36</sup> GÓMEZ DE SILVA, Guido. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 384.

En otras palabras deberá contener resultandos, considerandos y los correspondientes puntos resolutivos, en los cuales deberá expresarse la procedencia del incidente en su caso y la correspondiente conclusión.



## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

El juez debe fallar con arreglo a lo alegado y probado.

*Godofredo*

#### 3.1. Concepto de sentencia.

3.1.1. Nulidad absoluta o de pleno derecho.

3.1.2. Nulidad relativa o anulabilidad.

3.1.3. Inexistencia.

#### 3.2. Clasificación de las sentencias.

#### 3.3. Características de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.3.1. Bajo el Código Fiscal de la Federación.

3.3.2. Bajo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

#### 3.4. Análisis crítico.

### 3.1. CONCEPTO DE SENTENCIA.

Cuando hablamos de sentencia nos encontramos ante la resolución reina del proceso, tal y como se recoge en muchas sentencias.

Ya las partidas del rey Alfonso X El Sabio regulaban este acto judicial definitivo. En efecto en la Ley I, de la Partida Tercera, Título XXII se puede leer que:

*Juyzio en romance tanto quiere dezir, como sentencia en latín. E ciertamente Juyzio es dicho mandamiento o que el Judgador faga a alguna de las partes, en razón de pleyto que mueuen ante él.*<sup>37</sup>

Calamandrei la denominaba “el epílogo del drama, el último acto del rito. *Ite missa est. Ite iudicatum est*”.<sup>38</sup>

En el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Autónoma de México, se define a la sentencia de la siguiente manera:

*SENTENCIA. I. (Del latín sententia, máxima, pensamiento corto, decisión). Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso. I. La sentencia en el sentido estricto puede apreciarse desde dos puntos de vista, en primer término como el acto más importante del juez en virtud de que pone fin al proceso, al menos en su fase de conocimiento, y en segundo lugar, como un documento en el cual se consigna dicha resolución judicial. En primer término se puede mencionar en nuestro sistema procesal la configuración de tres sectores señalados por la doctrina científica del proceso, la sentencias puramente declarativas, de condena y constitutivas, entendiéndose por las primeras aquellas que clarifican el derecho o la situación jurídica controvertida; las segundas señalan la conducta que debe seguir el demandado (o el acusado en el proceso penal) con motivo del fallo, y finalmente las terceras, que predominan en las cuestiones familiares y del estado civil, fijan nuevas situaciones jurídicas respecto del estado anterior.*<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> LÓPEZ, Gregorio, *Siete Partidas*, Madrid, Compañía General de Impresores y Libreros del Reino, 1844, citado por Pérez Andrés, Antonio Alfonso. *Los Efectos de las Sentencias de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa*. Editorial Aranzadi, España, 2000, pág. 29.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pág 30.

<sup>39</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomos II y III, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F, 1998. Décima Primera Edición, Tomo IV, pp. 2891 y 2892.

Llegados a este punto, resulta pertinente entrar al estudio de los actos administrativos.

El acto administrativo no es un fin en sí mismo sino uno de los medios institucionales conferidas a la Administración para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos y fines que la Constitución y la ley establecen o atribuyen al Estado.<sup>40</sup>

Así pues, el acto administrativo es un medio para atender el interés social confiado a la administración, por tanto, subordinado y conduce a que éste se realice en las mejores condiciones. Es, así, que la *ratio* y *principia essendi* del acto debe responder a los valores, necesidades y principios que la comunidad exige y, consecuentemente, del gobierno.<sup>41</sup>

Por ende, el acto administrativo viene a ser un instrumento o medio de gestión de la administración, así como de los fines políticos y de interés y servicio público que el constituyente y legislador ordinario depositan, asignan y encomiendan realizar a la Administración. En la sistemática del ordenamiento jurídico administrativo, el acto administrativo expresa uno de los elementos de la forma de la función administrativa.

Entre las características de los actos administrativos podemos destacar las siguientes:

- a) Presunción de legalidad.
- b) Ejecutoriedad, exigibilidad y fuerza intrínseca del acto.
- c) Firmeza administrativa.
- d) Ejecutividad.
- e) Publicidad.
- f) Derogación sujeta reglas especiales.
- g) Tipicidad.
- h) Nominatividad.

---

<sup>40</sup>TRON PETIT, Jean Claude y ORTIZ REYES, Gabriel. *La Nulidad de los Actos Administrativos*. Editorial Porrúa, México, 2005, p. 59.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

El tratadista francés André de Laubadère, establece que la elaboración de los actos administrativos está sujeta a un suficiente número de reglas de forma y de procedimiento cuyo respeto condiciona la validez del acto<sup>42</sup>.

Al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3, establece cuales son los elementos y los requisitos del acto administrativo:

**Artículo 3.-** *Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*
- V. Estar fundado y motivado;*
- VI.- (Se deroga)*
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- X. Mencionar el órgano del cual emana;*
- XI.- (Se deroga)*
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.*

---

<sup>42</sup> LAUBADÈRE, André de y Venecia, Jean Claude. «L'élaboration des actes administratifs est assujettie à d'assez nombreuses règles de forme et de procédure dont le respect conditionne la validité de l'acte», Op. Cit, p. 728.

La omisión o la irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo en mención o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, la nulidad o anulabilidad del acto administrativo, tal y como lo establece el artículo 5, 6 y 7 de la ley en mención.

En esa tesitura, el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por la autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso (artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), dándole un carácter de eficacia y exigibilidad su legal notificación salvo los casos de excepción que plantea el artículo 9 de la ley en cita:

***Artículo 9.-*** *El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.*

*Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.*

Por otra parte, los actos administrativos, al ser dictados en contra con lo dispuesto por los artículos 38 y 43, ambos del Código Fiscal de la Federación, por cuanto respecta a los requisitos mínimos de validez y obligación inmediata, así como a las normas de procedimiento que cada uno de ellos incluye, es dable entender que serán afectos de ilegalidad y por ende, sus efectos serán nulos. Esto se deriva de la teoría de invalidez de los mismos. Por consiguiente, antes de identificar cuando opera una y otra, que es importante verificar los niveles de invalidez de los actos.

La teoría de la invalidez de los actos jurídicos administrativos engloba tres conceptos: la nulidad absoluta, la nulidad relativa e inexistente. Las características de cada uno de ellos son las siguientes:

### 3.1.1. Nulidad absoluta o de pleno derecho.

Se habla de esta nulidad cuando el acto es nulo en forma intrínseca y tiene las siguientes características:

- a) Ineficacia inmediata.
- b) Imposibilidad de sanarlo por medio de confirmación o bien de prescripción.
- c) Es susceptible de ponerse en contra o a favor de cualquier persona.

Esta nulidad da por consecuencia la nulidad de los actos posteriores que de ella derivan, teniendo como única limitación la buena fe de los terceros que confiaron en la validez del acto.

### 3.1.2. Nulidad relativa o anulabilidad.

Se trata de aquella que puede ser convalidada por las partes, y sus efectos son más limitados por dos causas:

- a) El libre arbitrio del afectado.
- b) La seguridad jurídica.

De esta manera los afectados por un acto anulable son los únicos que pueden solicitar la declaración de nulidad dentro de cierto plazo, en donde el acto afectado de nulidad puede sanar y, a su vez, el vicio puede ser destruido.

### 3.1.3. Inexistencia.

Se refiere a aquel acto que carece de legitimidad y por ese motivo no se considera como tal, por no reunir los requisitos que la ley señala para su existencia o bien, por no ser elementales, obvios y evidentes. Es decir, es un acto por ser simple actuación, pero no acto jurídico por no tener los elementos requeridos para llegar a ser tal.

Los “actos” inexistentes no producen consecuencias jurídicas, pues, ante la inexistencia, las partes no requieren acudir a autoridad judicial para solucionar que sea declarado como tal, toda vez que se trata de un acto de contenido imposible; esto a diferencia de los actos nulos, donde existe una apariencia de acto cuya declaratoria resulta conveniente solicitar.

Concatenado a lo anteriormente expuesto, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, recoge implícitamente el concepto propuesto en el diccionario jurídico invocado con anterioridad y del cual se desprende que las sentencias del Tribunal constituyen una serie de razonamientos sustentados en motivos y fundamentos que desembocan en la solución del conflicto, el cual en el caso de la materia contencioso administrativa, de no existir una resolución de sobreseimiento, puede concluir de la siguiente manera:

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- c) Declarar la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos.
- d) Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, además de las hipótesis anteriormente reseñadas, la sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada y reconocer al actor, la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa; otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados y en su caso, pronunciarse sobre la indemnización o pago de costas solicitado por las partes, cuando se actualicen los supuestos del artículo 6 de dicha ley.

### 3.2. CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS.

Antonio Alfonso Pérez Andrés, destaca en su obra que las sentencias se clasifican según su fin, de la siguiente forma.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Op. Cit. pág. 56-58.

- a) Sentencias declarativas: son aquellas que satisfacen o deniegan una petición de declarar la existencia o constatar una determinada situación jurídica. La sentencia declarativa se limita a dar firmeza a la situación jurídica sobre la que versa, se limita a verificar la realidad jurídica, pero no la modifica. Son sentencias declarativas las que estiman pretensiones de nulidad de pleno derecho de un acto administrativo o disposición general. También lo son todas las que desestimen cualquier tipo de pretensión. Al ser meramente declarativas, y no modificar la realidad jurídica, en puridad no son ejecutables, ni tienen efectos jurídico-materiales. Sólo producen efectos jurídico-procesales declarativos y efectos económicos.
- b) Sentencias constitutivas: son las que determinan la creación, la modificación y la extinción de una determinada situación jurídica. Ocasionan, por tanto, una situación nueva desde un punto de vista jurídico. Un ejemplo de ellas son las que anulan un acto administrativo (nulidad relativa), lo que supondrá, al mismo tiempo que se modificarán las relaciones jurídicas por él afectadas. Estas producen, además del efecto de cosa juzgada, efectos jurídico-materiales, ya que como hemos dicho, cambian la realidad jurídica material y también producirán los efectos económicos pertinentes.
- c) Sentencias de condena: son las que resuelven pretensiones que podemos denominar prestacionales, es decir, aquellas en las que se demanda la imposición a la Administración de una situación jurídica preexistente. En una sentencia pura de condena, la situación jurídica no se ha puesto en duda, pues en ese caso haría falta primero un fallo declarativo o constitutivo. El supuesto más típico será el de las sentencias estimatorias de una pretensión de indemnización de daños y perjuicios. Estas sentencias no producen por tanto, efectos jurídico-materiales, sino únicamente efectos como títulos de ejecución (efectos jurídico-procesales ejecutivos) y efectos de cosa juzgada. Además, también darán lugar a los efectos económicos que sean procedentes. Por tanto, son sentencias de condena las que estimen pretensiones del establecimiento o de una situación jurídica individualizada,



así como las que estimen las nuevas pretensiones frente a la inactividad de la Administración.

- d) Sentencias mixtas: lo habitual es que las pretensiones que se planteen en los recursos contencioso-administrativos por los recurrentes, sean de naturaleza mixta es decir que existan simultáneamente pretensiones declarativas con otras constitutivas y de condena, con lo que también se obtendrán sentencias mixtas. Por ejemplo, la normal será que junto a la pretensión de anulación de un acto administrativo, se solicite la de condena a la Administración a satisfacer una determinada indemnización. También es habitual que en una misma sentencia se declare la nulidad de una disposición, se reconozca o restablezca una situación jurídica individualizada y finalmente también se condene a la Administración, a la adopción de determinadas medidas para que tal situación sea efectiva. Las pretensiones que se pueden esgrimir de frente a una actuación material constitutiva de vía de hecho, siempre van a dar como resultado sentencias mixtas, ya que en ellas, en primer lugar, habrá de declararse que la actuación administrativa impugnada no es conforme a Derecho y luego a continuación, condenar a la Administración al cese de dicha actividad y a que adopte las medidas adecuadas para el restablecimiento de la situación jurídica individualizada que la citada vía de hecho venía desconociendo.

En opinión del tratadista Arturo Iturbe Rivas hay distintas clasificaciones de las sentencias, dependiendo del punto de vista que se adopte.<sup>44</sup>

En ese orden de ideas, una primera clasificación de las sentencias es aquella que las distingue en sentencias de fondo, cuando resuelven los hechos controvertidos y por tanto, se define cuál de las partes en pugna acreditó sus pretensiones; y de sobreseimiento, cuando el juicio se concluye, sin hacer pronunciamiento en cuanto al fondo, esto es cuando se actualiza alguna causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

---

<sup>44</sup> Op. Cit. p.184.

A la clasificación anterior pueden agregarse las sentencias interlocutorias, que son aquellas que no resuelven la cuestión principal, sino recursos o incidentes.

La doctrina dominante también las clasifica en sentencias declarativas y de condena.

Las primeras tienen por objeto únicamente la declaración de existencia o inexistencia de un derecho y en opinión del tratadista Iturbe Rivas, son de esta naturaleza los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que reconocen la validez de la resolución impugnada.

Por su parte, las sentencias de condena, además de contener la declaración sobre la existencia de un derecho, debido a que la pretensión estimada asigna a la parte demandada la obligación de cumplir con una cierta prestación, que puede ser de hacer, de dar o de no hacer.<sup>45</sup>

En el año de 2000 se reformó el artículo 239, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, para establecer que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación lo que en opinión del autor en cita, misma que comparto, denota la existencia de una sentencia de condena.

Finalmente, el 1° de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1° de enero de 2006, en cuyo artículo 57 facultó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para vigilar en su caso, el cumplimiento de sus sentencias, lo que a mi juicio incrementó la naturaleza de condena de las sentencias dictadas por dicho Tribunal y de paso remarcó las facultades de plena jurisdicción de que se ha venido dotando al mismo.

---

<sup>45</sup> Ibidem. p. 188.

### 3.3. CARACTERÍSTICAS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Para tener una mejor comprensión de como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo pasó de la simple anulación a la plena jurisdicción, a continuación me permito mencionar la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

*El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de conocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la federación sea parte.*

...

*Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada y no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución. La Ley se ha limitado a fijar -en garantía del opositor- que entre tanto que el fallo no se cumpla, siga vigor la suspensión del procedimiento de ejecución. (El subrayado es mío).*

De la lectura del párrafo transcrito, se observa que la idea central del legislador fue la de instaurar un contencioso objetivo o de mera anulación, al establecer primero, que es el actor y no el Estado el sometido a la jurisdicción del Tribunal, y en segundo lugar al señalar que el Tribunal sólo reconoce dar la legalidad o declarar la nulidad de tales actos o procedimientos, es claro que la idea fue tutelar un contencioso objetivo, al limitar la facultad del Tribunal a controlar exclusivamente la legalidad del acto, sin embargo, analizando el segundo párrafo transcrito de la propia Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, podemos llegar a la conclusión de que en realidad se dejó la puerta abierta aunque con limitantes para el

reconocimiento implícito del derecho subjetivo en algunos casos, como ejemplo, concretamente el tema de la devolución de impuestos.

De esta forma observamos que nuestro Tribunal inició como un órgano de simple anulación, en cuyo sentido de sus fallos dependiendo el caso concreto que podía tener un reconocimiento implícito del derecho subjetivo, pero sin cambiar su esencia, porque no fue dotado de poderes para la ejecución de sus fallos, porque para estos casos, el particular afectado tendría que acudir ante el Poder Judicial a través del juicio de amparo para lograr el cumplimiento debido de las sentencias por parte de las autoridades.

El procedimiento o el juicio regulado en el Código Fiscal de la Federación fue esencialmente de simple anulación con algunas variantes, pues en principio la litis que se manejó fue cerrada, no podía hacerse valer en juicio argumentos no planteados en el recurso; igualmente prevaleció el reconocimiento implícito del derecho subjetivo a sus sentencias.

Para 1983, se suprimió la obligación para el juzgador de apreciar la resolución impugnada tal y como apareciera ante la autoridad fiscal, asimismo, se adicionó al artículo 239 del Código, la obligación para las autoridades de realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento dentro del plazo de cuatro meses, esta exposición aunque representó un pequeño avance, no preveía ninguna consecuencia jurídica ante el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la autoridad. El criterio generalizado de interpretación de esta norma fue en el sentido de que no obstante que el cumplimiento se hubiese efectuado fuera del término legal, si la autoridad aun se encontraba dentro del término de cinco años, es decir, no había caducidad de facultades, podría hacerlo pues la norma no tenía consecuencia jurídica en sí misma. Hubo un criterio posterior de la Segunda Sección de la Sala Superior, que revolucionó el anterior (aunque no constituyó jurisprudencia), fue en el sentido de que las sanciones ante el incumplimiento oportuno (cuatro meses) se actualizaba en la causal de anulación establecida en el artículo 238 fracción IV del Código Fiscal de la Federación,<sup>46</sup> es decir, que lo procedente era anular el acto en forma lisa y llana.

---

<sup>46</sup> Tesis No. 17, diciembre 1999, p. 144, **NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- PROCEDE CUANDO SE CONFIGURA LA CADUCIDAD ESPECIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-** Juicio No. 100(14)133/98/2418/98.- Resuelto por la Segunda

Otro gran avance hacia la plena jurisdicción lo fue en las adiciones a los artículos 208 fracción VIII y 237 con un último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, a través del Decreto que reforma diversas disposiciones fiscales, en vigor a partir del 1º de enero de 2001.

Es importante que el particular considere el alcance de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que al impugnarse el crédito fiscal y declararse fundados los conceptos de impugnación, la sentencia satisfecerá plenamente la pretensión de nulidad del acto. En cambio, si se impugna la negativa de la autoridad o de devolver una cantidad recibida de manera indebida, la sentencia de nulidad no satisfecerá plenamente la pretensión del particular, ya que ésta quedará satisfecha hasta que la autoridad realmente le devuelva el dinero. Dicho de otra manera, cuando la pretensión última sea una abstención de la autoridad, la pretensión del particular se satisface con la simple nulidad del acto; no así cuando la pretensión última sea un acto de dar o de hacer pues en ese caso, si la autoridad se niega a regresar el dinero, la sentencia de nulidad emitida bajo el Código Fiscal de la Federación, de poco servirá al no conferirle al Tribunal facultades de ejecución de sus sentencias, cosa distinta acontece con las sentencias dictadas bajo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Según he expresado en el curso de la presente tesis, el juicio contencioso administrativo se regula actualmente (año de 2008) por las disposiciones previstas en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, intitulado *Del Juicio Contencioso Administrativo* y por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la forma ya aclarada en la parte inicial.

Ahora bien, tanto bajo el Código Fiscal de la Federación como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo las formalidades sustanciales de las sentencias son las siguientes:

---

Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 2 de septiembre de 1999, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretario: Lic. José Cruz Yáñez Cano. En el mismo sentido: IV-P-2aS-180, Juicio No. 100(14)101/98/18922/97.- Resuelto por la Segunda Sección del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 9 de septiembre de 1999, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez. Precedente: IV-P-2aS-74, Juicio No. 100(14)75/98/293/98.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 20 de octubre de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.

En primer lugar, las sentencias deben fundarse en derecho<sup>47</sup> y resolver sobre la pretensión que se deduzca en la demanda. Lo anterior significa que las referidas sentencias como acto jurisdiccional deben estar debidamente motivadas y fundadas.

En segundo lugar están facultadas para invocar hechos notorios, lo cuales, son actos cuyo conocimiento se da por supuesto en relación con cualquier persona que se halle en posesión de una cultura media correspondiente a un determinado círculo social y que, por consiguiente, no necesita ser probado al juez del proceso para que lo tome en consideración en el momento de dictar sentencia, siempre que haya sido afirmado oportunamente, por lo tanto, la relevación de la carga de la prueba del hecho notorio no implica la de la alegación del mismo.<sup>48</sup>

Sobre este último aspecto, la anterior atribución implica una excepción al principio de estricto derecho del juicio contencioso administrativo.

Por lo que hace a las formalidades de la sentencia, bajo el Código Fiscal de la Federación, se obliga a la Sala del conocimiento, a estudiar en primer término aquellas causales de ilegalidad que de resultar fundadas conducirían a una declaratoria de nulidad lisa y llana.

El mecanismo anterior constituye una excepción a lo sustentado en diversos criterios jurisprudenciales<sup>49</sup>, previamente establecidos en el sentido de que el orden en el estudio de los referidos conceptos, debería ser de manera correlativa a las causales de ilegalidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y de esta manera el referido estudio debería partir del análisis de la competencia, posteriormente de la presencia de vicios de forma, a continuación vicios de procedimiento; en cuarto lugar las violaciones materiales o de fondo, que

---

<sup>47</sup> La expresión fundarse en derecho significa que tanto los actos que emita una autoridad o sus resoluciones, así como aquellos argumentos que haga valer el particular ante la autoridad, sin importar ante que instancia legal nos encontremos, deberán estar todos estos apoyados en lo que la norma jurídica prohíba, permita o limite en la conducta de estos sujetos, así pues, en materia administrativa, si falta la fundamentación en derecho del acto clasificado de molestia por parte de la autoridad emisora de dicha acción, se verá afectado de nulidad, dando esto mayor seguridad en la esfera jurídica de los gobernados.

<sup>48</sup> PINA, Rafael De y Pina Vara Rafael De. Op. Cit. p. 307.

<sup>49</sup> La Sala, en acatamiento a la jurisprudencia dictada en la Novena Época, en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a./J. 99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Julio de 2006, p. 345, y que lleva por rubro **COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE ANALIZARSE EN TODOS LOS CASOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**, procederá al análisis de la competencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada en primer término.

corresponden a la indebida motivación y fundamentación del acto objeto del juicio y por último, en su caso, a la figura del desvío de poder.

Una característica más, que se desprende de la regulación de las sentencias, bajo el Código Fiscal de la Federación, es la consistente en poder corregir los errores en la cita de los preceptos que se consideren violados, y examinar en su conjunto los agravios y causales de legalidad, y 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.

Las anteriores características, constituyen a criterio de algunos magistrados del Tribunal, otra excepción al principio de estricto derecho, en tanto que para otros sólo corresponden a las facultades del juzgador de corregir errores que no impliquen una suplencia en la impugnación y en segundo lugar, resolver el punto litigioso examinando íntegramente los agravios expresados por las partes en la demanda y en la contestación.

Por mi parte, concuerdo con esta última postura. Lo anterior obedece a que con independencia del carácter práctico del mecanismo relatado, resulta ocioso ocuparse del estudio de la totalidad de los conceptos de anulación hechos valer por el demandante, si uno de ellos tiene la fuerza suficiente para que, en caso de ser fundado, ponga fin a la controversia planteada de manera definitiva.

### 3.3.1. BAJO EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según las disposiciones legales relativas, corresponden a lo que la doctrina conoce como el contencioso de anulación, con matices o características de plena jurisdicción.

En el apartado anterior, ya he señalado las características propias de las sentencias dictadas por el Tribunal en mención. Sin embargo, la nota distintiva se encuentra referida a los efectos de las sentencias y las facultades de las autoridades para hacer cumplir las mismas.

De acuerdo con la regulación prevista en los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, los efectos de las sentencias se encuentran íntimamente vinculados con la causal de anulación que se actualice.

En esa medida podemos afirmar que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando declaran la nulidad de la resolución impugnada, lo pueden hacer de manera lisa y llana, es decir, cuando resuelven la controversia en cuanto al fondo, o bien para determinados efectos, como resultado de la presencia de vicios formales, violaciones de procedimiento o desvío de poder en los actos o resoluciones impugnados.

En el primer caso, es decir, cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada, sin imprimir efecto alguno a la sentencia, estamos en presencia de una facultad de anulación, que se limita a constatar la legalidad del acto impugnado. En los demás casos anteriormente reseñados, sobre todo cuando opera el reenvío a la autoridad administrativa, estamos en presencia de un contencioso de plena jurisdicción, porque la sentencia correspondiente no se limita a la sola constatación de la legalidad objetiva del acto impugnado, sino que además de anularlo opera el reenvío, para un determinado efecto.

Empero, las sentencias del Tribunal dictadas con apoyo en el Código Fiscal de la Federación no traen aparejada ejecución, es decir, doctrinariamente constituyen sentencias declarativas. Si bien existe la figura de la queja prevista en el artículo 239-B de dicho Código, para aquellos supuestos no se logra alcanzar la ejecución de las referidas sentencias, sino en el mejor de los casos, a la imposición de una sanción.

En los términos de la jurisprudencia I.4o.A.J/46, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de septiembre de 2006, paginas 1383 y 1384, se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede actuar como un Tribunal de anulación o de plena jurisdicción, con independencia de lo que señalen las leyes secundarias.

La tesis de referencia señala literalmente lo siguiente:



**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS. NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.-** De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracción XXIX-H, de la constitución federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúan como órgano jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional.

Lo anterior no corresponde a lo previsto en el referido código, en el cual no se establecen la totalidad de las facultades de plena jurisdicción, particularmente la ejecución de las sentencias, Sin embargo, la nueva regulación del contencioso administrativo en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de manera expresa regula lo concerniente a la ejecución de las sentencias, por lo que la tesis anterior queda en concordancia con esta Ley.

### 3.3.2. BAJO LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo incorpora disposiciones tendientes a mejorar el procedimiento administrativo, fortaleciendo además la competencia del Tribunal, y con ello, la plena jurisdicción que garantiza la seguridad jurídica y la eficaz impartición de justicia.

Del análisis comparativo de la figura de la sentencia, bajo las reglas del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es claro que coinciden en lo esencial de la manera que ya lo he relatado en los puntos que anteceden, sin

embargo, la nueva regulación establece características más acentuadas de la plena jurisdicción, como lo pretendo demostrar a continuación.

El artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se refiere al sentido de la sentencia, tal como lo hacía el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

Dentro de las innovaciones citamos en primer lugar las facultades para sustituirse a la autoridad administrativa, ya que se faculta al Tribunal para:

- a) Modificar la cuantía de la resolución administrativa impugnada, precisando el motivo, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.
- b) Reducir el importe de la sanción, apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la reducción.

Esta situación implica tanto las facultades liquidatorias como sancionatorias, lo cual no podía hacerse hasta antes de la vigencia de la Ley en comento; no obstante cabe puntualizar que tanto la Ley de Justicia Fiscal como los Códigos que le sucedieron, establecían como causal de anulación el “Desvío de poder<sup>50</sup>, tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales”, causal que el Tribunal Fiscal de la Federación interpretó como un mecanismo que le permitía reducir la multa impuesta, entre el mínimo y el máximo establecido en la Ley, cuando la autoridad no motivaba adecuadamente su cuantificación, es decir el Tribunal ya incurrió en la solución de sus sentencias en el desvío de poder, para posteriormente anular la resolución para efectos de que la autoridad emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada con relación a la cuantificación de la sanción, a partir de que se cambió la disposición que se refería específicamente al desvío de poder por el contenido de la fracción V, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que en realidad recoge el concepto doctrinario del desvío de poder y sin embargo, el Tribunal ya no se sustituyó en las facultades de la autoridad.

---

<sup>50</sup> *Desvío de poder*: es un vicio de un acto administrativo que consiste en haberse utilizado la potestad legal mediante él ejercida para fin distinto de aquél para el que se encuentra conferida, es decir, utilizándola para servir fines ajenos a los que, de acuerdo con ella, existe la posibilidad jurídica de perseguir.  
PINA, Rafael De y Pina Vara Rafael De. Op. Cit. p. 246.

Con las disposiciones de la Ley, tenemos por una parte, que reproduce el contenido de la fracción V, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en su artículo 51, fracción V, y, por otra parte, que en su artículo 52, específicamente prevé la posibilidad de modificar la cuantía de una resolución así como el reducir el importe de la sanción.

La Magistrada María Concepción Martínez Godínez<sup>51</sup> sostiene, que lo anterior es una situación benéfica para el justiciable pues evita el reenvío a la autoridad administrativa para que emita una nueva resolución, quedando así definida su situación jurídica desde la sentencia, sin embargo para el Tribunal, implica mayor tiempo para la solución definitiva del asunto, porque además de haber determinado la situación jurídica aplicable deberá proceder a efectuar la nueva liquidación y/o sanción correspondiente, lo cual en algunos casos puede ser simple, pero en otros no.

Continuando con el estudio del precepto en cuestión, deseo realizar dos distinciones en cuanto a las sentencias en las que se declara la nulidad de la resolución impugnada.

Tanto la fracción II, como la fracción V, del artículo 52 de la Ley, están referidas a la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada, sólo que en el segundo caso además de establecer que la sentencia definitiva podrá “Declarar la nulidad de la resolución impugnada”, establece: “y además”, agregando tres incisos, en los que hacen las siguientes precisiones:

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

---

<sup>51</sup> MARTÍNEZ GODÍNEZ, María Concepción. “La Sentencia, sus efectos, su cumplimiento y la Plena Jurisdicción” en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal, Tomo III, Recursos Administrativos, Juicio Contencioso Administrativo y Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Servidores Públicos*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2006, p. 288.

La disposición que ahora se contiene en el inciso c) de la citada fracción V, en realidad correspondía a la intención de declaratoria de nulidad respecto del acto o resolución administrativa de carácter general, presentada inicialmente como fracción IV, sólo que, en la Cámara de Diputados al dictaminar la minuta de la Ley, señala que consideró realizar algunas precisiones, pero:

- a) *Sin explicación alguna precisa como fracción IV, el contenido del segundo párrafo de la fracción III;*
- b) *Lo expresado en el segundo párrafo del proyecto, lo concretiza como inciso b), de la fracción V, el precepto vigente;*
- c) *Tampoco se encontraba específicamente plasmada la disposición del inciso a), implícita los artículos 51, ahora 50 y el propio 53, ahora 52 de la Ley.*

Para reforzar lo anteriormente expuesto, a continuación se transcriben las consideraciones de la Cámara Dictaminadora<sup>52</sup>, al respecto:

*(...)*

*Finalmente, estas Dictaminadoras estiman realizar algunas precisiones en cuanto los efectos de las sentencias cuando se impugne en reglas de carácter general.*

*Artículo 52.- ...*

*I a III...*

*IV...*

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

*V ?*

*a) y b)...*

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

Es de destacar que en la fracción V, incluso hay un signo de interrogación. Así las cosas, lo cierto es que ahora tenemos un precepto con dos fracciones referidas a la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada, la segunda fracción con precisión es lo que parece

---

<sup>52</sup> Textos relativo al dictamen de 19 de abril de 2005, realizado por “Las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de la Cámara de Diputados”.- Publicado en la página de Internet de la Cámara de Diputados.

corresponder al contencioso subjetivo, por esa razón pudiera pensarse que la otra fracción corresponde a una simple declaratoria de anulación, acorde con las facultades propias de un contencioso objetivo, en donde con la simple anulación del acto se colman las pretensiones del justiciable y por tanto, cesan los efectos del acto administrativo que afectaban su esfera jurídica.

En relación a la indemnización, señala la fracción V, inciso c) párrafo cuarto, el ejercicio de dicho derecho se hará vía incidental, asimismo, el último párrafo de dicho precepto establece que las sentencias se pronunciarán sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6, de la propia Ley, cabe hacer las siguientes reflexiones.

De una primera lectura parece haber cierta confusión, ya que tales disposiciones se encuentran contenidas en el capítulo referido a la sentencia, cuyas disposiciones en lo general están referidas a la sentencia definitiva.

Sin embargo, considero que la interpretación del artículo 6 de la propia Ley, es considerar que la parte relativa a que “la indemnización se tramitará vía incidental”, está clara y específicamente referida a la sentencia interlocutoria con la que se resolverá el incidente relativo, porque el párrafo en cuestión está referido al caso en que ya hubo una sentencia definitiva que entrañaba el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante y la autoridad debió cumplir en un plazo de cuatro meses y no lo hizo. Lo cual significa un beneficio adicional para los justiciables, porque el párrafo en cuestión establece además, que dicho derecho será sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de la propia Ley. La razón de esta disposición, lo es el hecho de que al momento de resolver el juicio y hasta la fecha del incumplimiento de la sentencia, existe un margen de tiempo no cubierto con la indemnización ordenada en la sentencia definitiva.

En consecuencia, el último párrafo del precepto en cuestión sí está referido a la sentencia definitiva y debemos cumplir con el postulado de que las sentencias se pronunciarán sobre la indemnización o pago de costas solicitado por las partes, cuando se adecue a los supuestos del

artículo 6 de la Ley, ello claro, después de haber constatado previamente la existencia del derecho subjetivo, además de la declaratoria de nulidad correspondiente.

El contenido del antepenúltimo párrafo del artículo 52, respecto a la preclusión del derecho de la autoridad para emitirla, si no lo hizo dentro del plazo de los cuatro meses, sólo se entiende referido al derecho de la autoridad para emitir un nuevo acto de molestia que afecte la esfera jurídica del gobernado, no así las sentencias que le confieren una prestación, le reconozca a un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo, como claramente lo indica la ley; por tanto, si se está dentro de los supuestos de este párrafo, sí es correcto anular en forma lisa y llana una resolución administrativa emitida fuera del plazo de los cuatro meses.

Un gran acierto para estar acorde con todas las disposiciones novedosas, lo es sin duda el contenido del artículo 53 de la Ley, que permite establecer que la sentencia ha quedado firme, es también una nueva facultad para el Tribunal, que tiene estrecha relación con las disposiciones contenidas en el artículo 58, las que se analizarán más adelante.

En el artículo 57 de esta Ley, podemos encontrar obligaciones y prerrogativas de la autoridad, teniendo como principal obligación, el cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; ya sea iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, reponer el procedimiento, abstenerse de iniciar o reponer el procedimiento si se trata de facultades discrecionales y que no afecta al particular que obtuvo la nulidad de la resolución y finalmente, no puede dictar una nueva resolución si se trata sobre los mismos hechos por los que se obtuvo nulidad en cuanto al fondo del asunto, así como cuando haya prosperado el desvío de poder, salvo que en la sentencia lo precise.

Cabe mencionar que en este mismo precepto se manejan de forma indistinta los plazos para el cumplimiento de la sentencia de cuatro meses y un mes, esto se considera como un error grave de concurrencia, pues aun cuando pareciera que se quisiera distinguir los plazos para el cumplimiento, entre las sentencias para efectos de emitir un nuevo acto de molestia que afecte la esfera del particular y las sentencias de condena que conminan a la autoridad a su cumplimiento ya sea porque involucran la restitución en el goce de sus derechos, o el pago de una

indemnización, como esto no se aclara en la Ley, es menester hacerlo para que exista certeza jurídica.

De la misma manera, considero que se puede llegar a presentar una confusión respecto al contenido del penúltimo párrafo del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que no hay certeza en cuanto al momento preciso en que se inicia el cómputo del plazo con que cuenta la autoridad para el cumplimiento de la sentencia, ya que el precepto establece que empezarán:

**Artículo 57.-**

...

*Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal de forma mencionado.*

Al respecto, creo conveniente que después de estos postulados se debió de haber precisado “(...) *lo que ocurra primero*”, pues como está el precepto, no existe certeza del inicio del plazo, máxime que pudieran darse ambos.

Por otro lado, se señala en la última parte del párrafo anteriormente transcrito del artículo 57 de la ley, que la autoridad tiene la obligación de solicitar el informe correspondiente al Tribunal y si no lo solicita, empezará a partir de que hayan transcurrido los quince días para interponer el amparo.

Lo anterior nos coloca en un dilema, en el caso hipotético de que concurren los primeros dos supuestos, es decir, que el Tribunal informe oficiosamente; que la actora en su informe respectivo y por su parte, que la autoridad no haya solicitado el informe, entonces ¿Cuál será el momento en que se consideraría el inicio del cómputo?

Será casuística la solución que el Tribunal dará, de acuerdo a las circunstancias que concurran, respecto al inicio del cómputo para que la autoridad cumpla con la sentencia.

En el artículo 58 de la Ley, quedan establecidas las facultades o poderes del juzgador, para asegurar el cumplimiento de sus fallos, como es la facultad de oficio para requerir a la autoridad demandada, que informe dentro de tres días respecto del cumplimiento de la sentencia, la excepción de la sentencia que hayan señalado efectos cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso; si el informe no se rinde o no se ha cumplido con la sentencia, puede imponer una multa de apremio entre trescientas y mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, con requerimiento para que cumplan, y la prevención de que si continúa renuente se le impondrán nuevas multas de apremio; si no obstante la prevención, la autoridad no cumple, se requerirá al superior jerárquico para que en el plazo de tres días cumpla sin demora, si persiste el incumplimiento se multará al superior jerárquico; en todo caso, si la naturaleza del acto lo permite, se comisionará a un funcionario jurisdiccional para que de cumplimiento a la sentencia; la facultad de poner en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente, los hechos a fin de que determine la responsabilidad del funcionario, así como las facultades que derivan del propio artículo cuando se interpone la instancia de queja.

El cumplimiento sustituto, es otra gran novedad con la que tenemos que familiarizarnos, un ejemplo lo sería que la autoridad tuviera que devolver las mercancías confiscadas al particular, donde la autoridad comprobara su extravío en la Aduana, de esta manera el sustituto a estas mercancías bien podría ser el valor económico de las mismas. Otro ejemplo no tan sencillo, es en materia de responsabilidad de funcionarios públicos, en el que se ordenara la reinstalación al puesto dentro de la dependencia gubernamental u organismo relativo, como ejemplo el del director "X", y para el momento en el que deba cumplirse la sentencia obviamente hay otro titular en ese puesto, aquí será interesante pensar la forma en que deba darse ese cumplimiento sustituto.

Como se advierte de lo anterior, si bien de manera deficiente, se ha iniciado una nueva era en la regulación del juicio contencioso administrativo cuya finalidad está encaminada a



obtener la plena ejecución de las sentencias, lo que en este momento no se logra, según lo pretendo demostrar en el análisis crítico correspondiente.

### 3.4. ANÁLISIS CRÍTICO

Del estudio comparativo de la regulación de las sentencias bajo el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, me permito formular las siguientes consideraciones.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictadas con apoyo en el Código Fiscal de la Federación, cuando declaran la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos implican el ejercicio de facultades de plena jurisdicción, las cuales no se alcanzan totalmente al no existir en dicho ordenamiento, facultad alguna al referido tribunal para ejecutar sus fallos y para sancionar su incumplimiento, con medidas mas efectivas que la sola imposición de sanciones a los servidores públicos a quienes se les pueda atribuir el incumplimiento.

Por otro lado, si bien la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ha sido un avance en la sustanciación de juicios ventilados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y ha incrementado las facultades de plena jurisdicción del Tribunal en mención, la regulación respectiva es insuficiente y por ende, ésta necesita reformas.

Concretamente propongo que el plazo para el cumplimiento de las sentencias se unifique a uno solo, siendo este como hasta ahora de cuatro meses, o bien si hay necesidad para distinguir entre los plazos, ésta quede perfectamente especificada en su texto.

En esta tesitura, también debe aclararse los dos últimos párrafos del artículo 57 de la Ley, pues se presta a confusión el determinar el momento exacto para que la autoridad deba cumplir con la sentencia.

Otro aspecto es la figura de la indemnización, que en mi opinión, no sustituye al cumplimiento cabal de la sentencia.

Tampoco la imposición de sanciones a los servidores públicos omisos en el cumplimiento de las sentencias, constituye el mecanismo idóneo para lograr la ejecución total de la misma. En el mejor de los casos, sólo se obtiene la imposición de sanciones a los referidos servidores públicos incumplidos, pero ello no redundaría en la satisfacción perseguida con el cumplimiento de la sentencia.

Para lograr la plena jurisdicción en materia de ejecución de sentencias, ante su incumplimiento, se requiere establecer en la Ley en comentario mecanismos similares a los previstos en la Ley de Amparo, para el caso de incumplimiento de las ejecutorias, pues sólo de esa manera se obtendría una plena satisfacción de la pretensión demandada.

Para concluir este capítulo, deseo citar al profesor español Jesús González Pérez<sup>53</sup>, con el fin de compartir una reflexión que considero debe estar presente, en la mente de todos aquellos que intervienen en los mecanismos legales de los juicios contencioso administrativos y que, lamentablemente en muchos casos es la realidad:

*El tema de la ejecución de las sentencias -administrativas o no- condenatorias del Estado, haya sido siempre uno de los más complejos del Estado de Derecho y, por supuesto, de la justicia administrativa. Tan erizado de dificultades que en más de una ocasión y en países muy distintos, se haya llegado a la desoladora conclusión de que la verdadera garantía de la ejecución de las sentencias está, no en remedios legales, sino a la moralidad de políticos y funcionarios. Lo que supone reconocer, como he venido afirmando desde los primeros trabajos, que hace ya más de cuarenta años dediqué al tema, que las sentencias condenatorias de la administración se cumplen cuando quiere y como quiere el político de turno.*

---

<sup>53</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *La Reforma de la Legislación Procesal Administrativa*. Civitas ediciones, 1ª edición, España, 1992, p. 95.

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **LA CONDENA EN COSTAS A FAVOR DE LA AUTORIDAD DEMANDADA Y LA INDEMNIZACIÓN AL PARTICULAR AFECTADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

La justicia es gratuita, lo que cuesta son los medios de llegar a ella.

**Eugenio Brioux**

- 4.1. El origen en nuestro derecho a la condena en costas.
- 4.2. Concepto de costas.
- 4.3. Concepto de gastos referidos a los litigios.
- 4.4. Condena en costas a favor de la autoridad.
- 4.5. Indemnización al particular afectado.
- 4.6. Análisis crítico del artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
  - 4.6.1. Concepto de falta grave en la regulación de la figura de la indemnización.
  - 4.6.2. La indemnización en el juicio contencioso administrativo federal ¿Es una figura que se aviene a dicho juicio o lo desnaturaliza?
- 4.7. Análisis Crítico.

#### 4.1. EL ORIGEN EN NUESTRO DERECHO A LA CONDENA EN COSTAS.

El origen de la condena en costas fue la temeridad y mala fe del litigante.

En las Siete Partidas<sup>54</sup> se establecía lo siguiente:

*Los que maliciosamente, sabiendo que non han derecho en la cosa que demandan, vuelven a sus contendores pleytos... es guisado que no sean sin pena. Et por ende le decimos que en esta manera facen demandas o se defienden contra otri non habiendo derecha razón por lo que los deban facer, que non tan solamente debe el juzgador dado por vencido en su juicio de la demanda al que lo ficiere, más aun le debe condenar en las costas que fizo la otra parte o razón del pleito. Empero si el juez entendiere quel vencido se moviera por alguna razón derecho para demandar o defender su pleito, non ha porque le mandar que peche las costas.*

En el derecho romano y en el canónico, el litigante temerario, es decir, el que litiga de mala fe, a conciencia de no tener razón, era condenado en costas por ser considerado “el resarcimiento por un obrar lícito y culpable”.

El *Iusiurandum calumniae* y nuestro *juramento de mancuadra* eran declaraciones juradas de litigar de buena fe. En la actualidad se ha sustituido el “Juro lo necesario” por “Protesto lo necesario”, frase que concluye los escritos judiciales y que significaba: que el litigante juraba “tener justicia; decir ingenuamente la verdad; no dar cosa alguna el juez ni al escribano del pleito, fuera de lo que es debido; que no usarán pruebas falsas ni excepciones fraudulentas, y que no pedirán dilaciones maliciosas en perjuicio del colitigante”. Las Siete Partidas daban a este juramento el nombre de *mancuadra*, diciendo:

*Ca bien así como la mano que es cuadrada y acabada, ha en sí cinco dedos; otros sí, esta jura es cumplido cuando las partes juran cinco cosas.*

La teoría moderna ha cambiado este criterio al afirmar que la condena en costas, es la consecuencia ligada por la ley a la causación del proceso sin éxito, como dice Kisch:<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*. Editorial Porrúa, 17ª edición, México, 2000, p. 200.

<sup>55</sup> *Ibidem*. pp. 200 y 201.

*El fundamento de esta condena es el hecho objetivo de la derrota y la justificación de esta institución está en que la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para la parte en cuyo favor tiene lugar, pues es de interés del estado que la utilización del proceso no se resuelva en daño para quien tiene la razón.*

#### 4.2. CONCEPTO DE COSTAS.

Desde el punto de vista gramatical la expresión costas significa gastos relacionados con un proceso.<sup>56</sup>

Un primer concepto de costas judiciales es el que nos ofrece el autor Rosalío Bailón, donde establece que dichas costas son un sinónimo de los gastos en juicio, dividiéndola en dos clases: las actuaciones de juzgado y las actuaciones de las partes; por las primeras, las partes no están obligadas a erogar ninguna cantidad, pero por las segundas sí.<sup>57</sup>

Debemos distinguir la diferencia entre gastos y costas, siendo los primeros las erogaciones legítimas efectuadas durante la tramitación de un juicio, mientras que las segundas, son los honorarios que debe cubrir la parte perdedora a los abogados de la parte vencedora, por su intervención en el juicio.

La condenación de costas suele pedirse juntamente con la pretensión principal, y basta, para que se entienda pedida, la cláusula que se pone al final de las demandas, contestación y otros pedimentos con las palabras de fórmula “pido justicia con costas”, pues con esta cláusula queda el juez obligado a dicha condenación que también podrá imponer de oficio.

Por lo anteriormente expuesto, el verdadero principio que justificó la condena en costas, es el de la causalidad, pues ser vencido en juicio es un hecho externo, formal, normalmente el que pierde en juicio es el que lo ha provocado por no haber querido reconocer el derecho de la contraparte.

---

<sup>56</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Segunda Edición, Tomo 4, España, p. 456.

<sup>57</sup> BAILÓN VALDOVINOS, Rosalío. *Teoría General del Proceso y del Derecho Procesal Civil*. Editorial Limusa, 2ª Edición, México, 2004, p. 246.

El juez no puede sino absolver o condenar. Pero para llegar a este punto, debe limitarse a considerar la situación sustancial, admitiendo o desechando las demandas de las partes, de esta decisión deriva, como hecho puramente procesal, la condena en costas.

Sin embargo, la misma condena en costas debe contener un juicio sobre el comportamiento sustancial y procesal de las partes. Será entonces cuando el juez estime si el proceso podía o no evitarse y por causa de quién no se evitó, en ese momento será cuando decida que el responsable del proceso es aquél que no tenía derecho a la prestación demandada, y por ende, obliga a su contraparte a defender la tutela de su derecho subjetivo fundado.

Aterrizando lo anterior a la legislación de la materia que nos ocupa, el artículo 201 del Código Fiscal de la Federación, establece que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no habrá lugar a condenación en costas; y agrega dicho precepto que cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

No obstante lo anterior, en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 6, reproduce de manera literal en su primer párrafo el contenido del supracitado artículo 201, sin embargo de manera contradictoria dentro del mismo precepto, establece las figuras de la condena en costas, así como la diversa de la indemnización.

En los apartados respectivos del presente capítulo me referiré de manera pormenorizada al contenido de dichas figuras.

#### 4.3. CONCEPTO DE GASTOS REFERIDOS A LOS LITIGIOS.

Los gastos judiciales son los desembolsos que pesan sobre las partes con ocasión de un proceso independientemente de las costas a que pueden ser condenadas. El concepto de gastos judiciales es más amplio que el de costas judiciales. Los procesalistas distinguen entre los gastos generales ocasionados con motivo de un proceso y costas judiciales, lo que supone la separación entre gastos judiciales y gastos-costas. También entran en el concepto de gastos judiciales las

erogaciones correspondientes a la administración de justicia, que se satisfacen con las partidas a ellas destinadas en el presupuesto del Estado.<sup>58</sup>

Ahora bien, explicado lo anterior, la doctrina dice que las costas son aquellos gastos que ha ocasionado el pleito civil o criminal. El juez debe condenar en costas al litigante temerario, esto es, al que no ha tenido justa causa para litigar, aun cuando al principio del pleito haya prestado el juramento de calumnia que se acostumbra poner al remate de los pedimentos.<sup>59</sup>

Por tanto, bajo el rubro de costas se entienden todos los gastos judiciales que las partes en un litigio efectúen, sobre todo en los juicios civiles y criminales, y ahora de manera inusitada se introducen en el juicio contencioso administrativo en el artículo 6, las figuras de las costas y de la indemnización a cargo de los particulares y de las autoridades demandadas respectivamente.

En ese orden de ideas me permito afirmar que dentro del rubro de gastos referidos a los litigios, particularmente al de derecho público que es la naturaleza de nuestro contencioso administrativo, con la promulgación de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cual sucedió el 1° de diciembre de 2005 y cuya entrada en vigor se inicio el 1° de enero de 2006, las partes contendientes pueden ser condenadas a cubrir el pago de costas o de indemnización.

Por otro lado, bajo el rubro genérico de gastos referidos a los litigios pueden incluirse los correspondientes a la publicación de edictos, en los términos del artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en el juicio contencioso administrativo.

El referido precepto, a la letra expresa:

***Artículo 315.** Cuando hubiere que citar a juicio a alguna persona que haya desaparecido, no tenga domicilio fijo o se ignore donde se encuentra, la notificación se hará por edictos, que contendrán una relación sucinta de la*

---

<sup>58</sup> PINA, Rafael De y Pina Vara Rafael De. Op. Cit. pp. 300 y 301.

<sup>59</sup> RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan. *Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense con Citas del Derecho, Notas y Adiciones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 165.

*demanda, y se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el "Diario Oficial" y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la República, haciéndosele saber que debe presentarse dentro del término de treinta días, contados del siguiente al de la última publicación. Se fijará, además, en la puerta del tribunal, una copia íntegra de la resolución, por todo el tiempo del emplazamiento. Si, pasado este término, no comparece por sí, por apoderado o por gestor que pueda representarla, se seguirá el juicio en rebeldía, haciéndosele las ulteriores notificaciones por rotulón, que se fijará en la puerta del juzgado, y deberá contener, en síntesis, la determinación judicial que ha de notificarse.*

En el juicio contencioso administrativo existe otro gasto que las partes deben efectuar y que es el concerniente al pago de los honorarios del perito tercero, en el supuesto de que al promoverse el correspondiente juicio se haga valer por las partes la prueba pericial, cuyo desahogo amerite la designación de un perito tercero.

En este último supuesto el artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que la parte que haya ofrecido prueba pericial, en caso de designación de un perito tercero, deberá cubrir a prorrata los honorarios del mismo, so pena, para el caso de incumplimiento de sólo tomar en cuenta el dictamen del perito que hubiere satisfecho las formalidades del caso y en lo referente a los honorarios de los peritos terceros. Dicho dictamen solo deberá ser tomado en cuenta respecto de la parte que hubiere cubierto los honorarios del perito.

Esta última regulación es contraria a lo establecido en el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, en cuya fracción I establece que los peritos designados por las partes deberán acreditar los requisitos correspondientes, aceptar el cargo y protestar su legal desempeño y para el caso de que la persona propuesta no acepte el cargo o no reúna los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

El artículo en mención, en su fracción V, establece que el perito tercero será designado por la Sala Regional, de entre los que tenga adscritos y que las partes cubrirán sus honorarios, de tal manera que la consecuencia que establece el reglamento aludido, contradice abiertamente lo establecido en la referida disposición del Código Fiscal de la Federación.



Opino que la disposición reglamentaria en mención, es inconstitucional al establecer una consecuencia no prevista en la disposición legal que pretende cumplimentar o explicar.

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo incorpora de forma novedosa las figuras de condena en costas y pago de daños y perjuicios, por lo que ante esta situación, el magistrado José Tapia Tovar, mencionan que éste es un concepto que va a causar polémica y numerosas reflexiones, pues tradicionalmente se reservó a la materia procesal civil, lato sensu; incluso se ha llegado a señalar que contraviene el principio y garantía constitucional de servicio gratuito de la administración de justicia; sin embargo, no es éste costó el que regula la ley; si no es se propone en la materia administrativa en dos sentidos: 1º, cuando la actora se beneficie por la dilación siempre que los conceptos de impugnación sean notoriamente improcedentes o infundados y; 2º, como concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados, cuando la autoridad administrativa cometa de falta grave y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.<sup>60</sup>

#### 4.4. CONDENA EN COSTAS A FAVOR DE LA AUTORIDAD.

El artículo 6, segundo párrafo, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Agrega el precepto en comento, en su párrafo tercero que para los efectos de dicho artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficie económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos impugnados formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados; y que cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con

---

<sup>60</sup> TAPIA TOVAR, José. “Breve Análisis del Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo” en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal, Tomo III, Recursos Administrativos, Juicio Contencioso Administrativo y Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Servidores Públicos*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2006, p. 38.

actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

Concluye este precepto, en el sentido de que la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado, por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata.

Las hipótesis que actualizan la falta grave son las siguientes:

*I.- Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo del asunto, no en cuanto actos formales o de procedimiento, (recuérdese que el objetivo de la reforma de esa atender en el proceso a cuestiones de fondo).*

*II.- Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*

*III.- Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de la Ley en mención (desvío de poder).*

Concluye el precepto en el sentido de que la condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero del artículo en comento se reclama a través del incidente respectivo, se tramitará conforme a lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de la Ley en cita.

En mi opinión, el referido artículo 6, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es uno de los más desafortunados de la misma.

En efecto, puesto que dicho precepto resulta criticable en sentido negativo desde el punto de vista lógico, como lo demuestro a continuación.

Resultan incongruentes los párrafos primero y segundo de dicho precepto, pues en el primero se establece de manera categórica que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas y que cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan, en tanto que en el segundo párrafo se expresa

que únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Por lo anterior, es igualmente ilógico a mi juicio, el tratamiento que el párrafo tercero del precepto en comentario establece para imputar al demandante propósitos notoriamente dilatorios, cuando el propio demandante se beneficie económicamente por la demora en el cobro, ejecución o cumplimiento siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados.

En materia tributaria, sí existe la obligación de que el crédito fiscal, se actualice en los términos de lo dispuesto por el artículo 17A del Código Fiscal de la Federación, además se causarán recargos por concepto de indemnización al fisco, según lo prevé el numeral 21 del citado ordenamiento legal, por lo que no se daría la causal dilatoria a que alude el precepto 6 de la Ley en estudio, por lo que no procedería el pago de costas y gastos del juicio de nulidad a favor de la autoridad.<sup>61</sup>

La crítica anterior obedece a que la calificación de notoriamente improcedentes o infundados, referidos a los conceptos de impugnación es eminentemente subjetiva y dicha apreciación varía con cada juzgador; sin pasar por alto que la ciencia jurídica al ser reguladora de conductas humanas no establece conceptos, tales como los de improcedentes o infundados, que puedan tener una validez universal.

Afortunadamente en el precepto en cita, se establece que cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con la actualización por inflación y con alguna tasa de interés o recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación, quedando fuera prácticamente todas las resoluciones o actos en los que se determina o pretende exigir el cobro de un crédito fiscal, ya que las contribuciones adeudadas y no pagadas, generan actualización y recargos, y las multas no pagadas deben ser actualizadas.

---

<sup>61</sup> ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*. Editorial Porrúa, México, 2007, p. 222.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 21, primer párrafo, establece que cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo citado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán de pagarse recargos por concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno.

El precepto arriba mencionado en su octavo párrafo, parte final aclara que no causarán recargos las multas no fiscales.

En otras palabras, bajo la regulación actual no puede afirmarse con razón, que los juicios que se promuevan, en los cuales se reconozca la validez de la resolución impugnada y los conceptos de impugnación hechos valer, se califiquen en la sentencia de notoriamente improcedentes o infundados, no actualizan la figura de la condena en costas a favor de la autoridad, pues no puede presumirse válidamente que el juicio intentado haya tenido como finalidad el retrasar o demorar el pago de la contribución o aprovechamiento de que se trate.

En todo caso, la hipótesis prevista en el precepto que comentamos resultaría parcialmente aplicable a las multas no fiscales, es decir, a las administrativas.

Sobre el particular conviene recordar que reciben el tratamiento de multas fiscales aquellas que se imponen por infracción a las disposiciones de dicha naturaleza o de aquellas que son accesorias de las contribuciones, según se desprende del artículo 2, último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte, se entiende por multas administrativas, las que derivan de la infracción a disposiciones de esta última naturaleza, quedando excluidas expresamente las de origen tributario o fiscales.

El doctrinario Carlos Alberto Ortega Carrón, dice que el Estado, no es un ente particular y la defensa del caso que se sometió a juicio contencioso administrativo, en realidad, responde a sus funciones, por lo que no debería otorgarse cantidad alguna, sobre todo, cuando ante el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se esté controvirtiendo un crédito fiscal, mismo que de suyo, ya tiene implícita la actualización y aplicación de recargos, por lo que de todas maneras al final el Fisco Federal, de ganar el asunto obtendrá el citado crédito, con los accesorios respectivos, que protegieren la inflación y dilación del caso, además de que para tales efectos, dicho multicitado crédito fiscal, se encuentra debidamente garantizado, es decir, en resumidas palabras, el Estado no pierde de ninguna manera.<sup>62</sup>

Por último, en mi opinión, este precepto resulta criticable en sentido negativo al establecer la figura de la condena en costas a favor de la autoridad en el juicio contencioso administrativo.

Lo anterior lo sustento en que el referido juicio contencioso administrativo, es un litigio de derecho público, al cual no le resultan aplicables las características de los litigios privados.

En el caso concreto, la condena en costas es una característica de los litigios privados, como lo corrobora lo dispuesto en el artículo 7 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece lo siguiente:

*Artículo 7. La parte que pierde debe reembolsar a su contraria las costas del proceso.*

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación de 1981 de ultra vigencia, conforme a lo dispuesto en el artículo Cuarto Transitorio, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

*Artículo 201. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.*

Como se advierte la redacción del precepto supracitado, corresponde a la naturaleza de litigio de derecho público, propia del contencioso administrativo, la cual se ve desnaturalizada

---

<sup>62</sup> Ibidem, p. 222.

con la incursión en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo de la parte conducente de su artículo 6, a la figura de la condena en costas.

Aunado a lo anterior, considero también que el artículo 6 de la Ley, viola un principio de equidad procesal y contraviene lo dispuesto en el artículo 7, del Código anteriormente transcrito, las costas deben ser cubiertas por la parte que pierde el juicio, sin importar que sea la parte demandante o la demanda. Sin embargo un informe justificado libera a las autoridades demandadas del pago de las costas, cuando ellas pierdan los juicios y procedan a la contestación de la demanda con propósitos notoriamente de demora, pues no existe ninguna razón objetiva para liberar a las autoridades demandadas al pago de las costas.

#### 4.5. INDEMNIZACIÓN AL PARTICULAR AFECTADO.

El artículo 113, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.*

El referido precepto constituye el sustento constitucional del derecho que tienen los particulares para ser indemnizados por la actividad administrativa irregular.

En mi opinión, por actividad administrativa irregular debe entenderse a la actuación del Estado que no esta encaminada a la satisfacción del bien común y que por ende persigue un propósito diverso, que puede ser de cualquier naturaleza.

Igualmente por actividad administrativa irregular debe entenderse a la actividad ilegal.

Por otra parte, del referido precepto se desprende que la responsabilidad del Estado será objetiva y directa.

A mi juicio, por tales expresiones debe entenderse que la referida responsabilidad es propia del Estado y no de sus agentes o subsidiarias, lo que significa que el Estado como ente público es el responsable inmediato de los daños que cause a los particulares derivados de su actuación irregular, entendida ésta última en los términos que han quedado apuntados en los párrafos precedentes.

De acuerdo con lo anterior el artículo 6, en su parte conducente de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, constituye la Ley reglamentaria del referido artículo 113 Constitucional, referida específicamente al Juicio Contencioso Administrativo.

El artículo 6, párrafo cuarto de la Ley, establece que la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.

Con el fin de simplificar el concepto de falta grave, el legislador de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la expresó de la siguiente manera:

***Artículo 6. ...***

*La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:*

*I.- Se anule por ausencia de fundamentación o motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.*

*II.- Sea contraria a una jurisprudencia de la suprema corte de justicia de la nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*

*III.- Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.*

Esta definición de falta grave corresponde a las mismas definiciones que se manejan como responsabilidad para los funcionarios en las últimas reformas del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el derecho a la indemnización por daños y perjuicios no

se contradice con lo establecido en el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, pero sí extiende el alcance de la responsabilidad a otras autoridades como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que actualmente son sujetos a la responsabilidad patrimonial directa, al no formar parte del Servicio de Administración Tributaria.<sup>63</sup>

#### 4.6. ANÁLISIS CRÍTICO DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, regula las figuras de la condena en costas y la de la indemnización. En relación con la primera, en el apartado 4.2. del presente capítulo ya me he ocupado de la misma.

Ahora bien, por lo que toca a la figura de la indemnización, que constituye la segunda hipótesis regulada en el precepto en comentario, a continuación procedo a su análisis crítico.

En primer término debo expresar que la figura de la indemnización constituye el tratamiento específico de la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado, establecida en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En segundo lugar debo decir que si bien es encomiable el establecimiento de la figura de la indemnización en el juicio contencioso administrativo, no lo es la regulación que del concepto de falta grave, se realiza en dicho precepto.

A fin de no incurrir en repeticiones innecesarias al expresar mi opinión, como parte final del presente capítulo me ocuparé del estudio exhaustivo y de la crítica relativa del concepto legal de falta grave, referido específicamente al juicio contencioso administrativo establecido en dicho precepto.

---

<sup>63</sup> TAPIA TOVAR, José. Op. Cit. p. 39.



En todo caso, desde ahora me permito afirmar que si bien no resultó plausible la regulación de la figura de la condena en costas, sí lo es, por el contrario, la de la indemnización.

No obstante sí es criticable negativamente la conceptualización que de dicha figura se realiza en el artículo 6 de la Ley en estudio.

#### 4.6.1. CONCEPTO DE FALTA GRAVE EN LA REGULACIÓN DE LA FIGURA DE LA INDEMNIZACIÓN.

El artículo 6, en su cuarto párrafo, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano, cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata.

El propio precepto arriba citado precisa que habrá falta grave en el siguiente caso:

*Artículo 6. ...*

...

- I. *Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.*

En relación con esta hipótesis, desde mi punto de vista no se incurre en falta grave.

Lo anterior lo sostengo en atención a que, en primer término, desde el punto de vista gramatical el sustantivo “grave” significa fundamentalmente arduo y difícil.<sup>64</sup>

Con independencia de lo anterior, debe relacionarse la nulidad que se decreta de vicios de procedimiento, o de omisión de requisitos formales, situación de la que se percató el legislador, que origina un gran número de juicios, en los que los conceptos de anulación son cuestiones meramente formales que precede no tienen una relación derivada, mas no directa con la

---

<sup>64</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Espasa, 22ª edición, Tomo 5, España, 2001, p. 783.

resolución impugnada y que los precedentes judiciales puntillosa mente han abundado, lo que provoca un inframundo el formalidad a que absorbe la mayor parte de los juicios y que la nueva ley o el precisa, en qué casos no afecten las defensas del particular ni trasciendan al sentido de la resolución impugnada, como son es el hecho de que en el citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que es encontrada en el domicilio correcto, sí se notificó en el domicilio señalado en el documento a notificar; cuando en el mismo citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario o de la orden; cuando la entrega del citatorio se hubieren cometido vicios de procedimiento, si la diligencia se entendió con el destinatario o el representante legal; cuando existan irregularidades en requerimientos de solicitudes de datos, de informes o documentos y el particular informe o exhiba la documentación; cuando no se den a conocer al visitado los resultados de una compulsas a terceros; o cuando no se valoren pruebas que no sean idóneas en relación con los hechos.<sup>65</sup>

En todos los casos anotados, los tribunales han estado resolviendo en términos de legalidad en el sentido que hoy se precisa en ley; sin embargo, habría que analizar los desde el punto de vista de constitucionalidad.

Así pues, la falta de motivación y de fundamentación, constituye una violación de carácter formal que si bien conduce a la declaración de nulidad del acto impugnado, permite válidamente su repetición, lo que a mi juicio no puede considerarse grave, desde el punto de vista jurídico, puesto que sólo implica que el acto administrativo correspondiente, no cumple con uno de los requisitos de forma que establece tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 16, así como lo dispuesto en las leyes ordinarias reguladoras de los requisitos formales de los actos administrativos.

En efecto, el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece como un requisito formal del acto administrativo, la exigencia de la correspondiente motivación y fundamentación.

---

<sup>65</sup> TAPIA TOVAR, José. Op. Cit. pp. 39 y 40.

En los mismos términos se conduce el artículo 38, fracción III del Código Fiscal de la Federación, el cual menciona que los actos administrativos que se deban notificar deberán contener, entre otros requisitos, el de motivación y el de fundamentación.

De todo lo anterior concluyo que la ausencia de un requisito formal, en mi criterio, no puede ser considerada como una falta grave que amerite el pago de una indemnización a la parte demandante.

Además de lo anterior la referida fracción I en estudio, implica una contradicción al agregar que la anulación por ausencia de fundamentación o de motivación se refiera al fondo del asunto.

Lo anterior obedece a que al no haber fundamentación o motivación en el acto administrativo, no puede precisarse el fondo del asunto.

Por último, es igualmente excesiva la pretensión del legislador al estimar que la ausencia de fundamentación o de motivación de la competencia, sin precisar si se refiere a la material o a la territorial, pueda considerarse también como una falta grave.

La afirmación anterior se sustenta en lo anteriormente expresado, y que puede resumirse en que la ausencia de un requisito formal ya sea del propio acto administrativo o de la competencia de su emisor, no puede considerarse como una falta grave y con mayor razón, cuando la omisión de dicho requisito formal pretenda referirse al fondo, lo cual es de una imposibilidad jurídica.

El referido artículo 6, fracción II del la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

*Artículo 6. ...*

*...*

*I. ...*

*II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*

Primero, deseo destacar que conforme a la doctrina dominante la jurisprudencia es fundamentalmente, un criterio obligatorio de interpretación de un determinado precepto jurídico o bien la integración de una ley.

En segundo término, los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, establecen la jerarquización de la jurisprudencia en relación a su obligatoriedad acorde con el órgano de la que emane, estableciendo que:

*Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.*

...

*También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.*

*Artículo 193. La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.*

(El subrayado es mío).

Ante ello, existe una tesis aislada emanada del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a la letra dice:

*Quinta época*

*Instancia: Sala Regional Noroeste II*

*Publicación: No. 49. Enero 2005.*

*Página: 598*

***JURISPRUDENCIA. NORMA JURÍDICA DE CARÁCTER GENERAL. ELEMENTO QUE DEBE CONSIDERARSE PARA SU APLICACIÓN.- El***

*criterio contenido en las resoluciones de los órganos jurisdiccionales que adquieren el rango de tesis de jurisprudencia, en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, o en su caso, los criterios del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de las secciones de dicha Sala, que a título de relaciones jurisdiccionales tiene la jerarquía de tesis de jurisprudencia de conformidad con el artículo 260 del Código Fiscal de la Federación, constituyen una norma jurídica de índole general que fija y señala un determinado sentido normativo que considera que debe asignársele al contenido de una ley y que de manera obligatoria debe ser observado en la resolución de caso futuros análogos o semejantes cuya controversia encuastarse comprendida, es decir, regulada, dentro del tenor o contenido de esa ley, a fin de que esos otros caso subsecuentes sean resueltos de ese mismo modo. Consecuentemente, en tanto norma jurídica general, es claro que antes de referirla a un caso concreto resulta absolutamente indispensable precisar sus dos ámbitos de validez específicos de mayor relevancia normativa en el caso, como lo son el personal y el material pues jurídicamente no es válido desarticularla ni desvincularla de las normas individualizadas que, dictadas en los correspondientes casos concretos y específicos, le dieron origen y sustento. Lo anterior, atento a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 192, y segundo párrafo del artículo 193 ambos de la Ley de Amparo, así como de conformidad con lo que al efecto ordena el mencionado artículo 260 del Código Fiscal de la Federación. A todo lo anterior se agrega que también deber ser examinada con escrupulosa atención el asunto concerniente al ámbito de validez temporal y espacial de la tesis de jurisprudencia de que se trate, y ello es así, si se tiene presente, por cuanto al primer aspecto se refiere, lo dispuesto por el artículo 194 de la Ley de Amparo, así como lo previsto en los artículos 260, 262 y 263 del Código Fiscal de la Federación. Y por cuanto al ámbito de validez concierne, resulta de vital importancia tener en cuenta el mandato que se contrae la segunda parte del artículo 196 de la Ley de Amparo, toda vez que la sujeción relativa a la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, posee un ámbito de validez espacial u obligatoriedad a ese nivel específico, expresamente establecido y delimitado al tenor de lo ordenado por el precitado artículo 196. por tanto, es el cumplimiento estricto de todos los lineamientos y directrices antes dichas, las que permitirán establecer con fundamento, es decir, con validez jurídica la aplicabilidad de una jurisprudencia determinada a un caso concreto, igualmente específico.(25).*

*Juicio No. 274/04-02-01-5.- Resuelto por la Sala Regional del Noroeste II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 22 de junio de 2004, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Mauricio Fernández y Cuevas.- Secretario: Lic. Guadalupe Quiñónez Armenta.*

En relación a lo anterior, el espíritu que consagra esta segunda fracción del artículo sujeto análisis, implica que las áreas jurídicas estén al día en cuanto a la jurisprudencia existente o

prevaleciente en la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En realidad, hoy en día esta situación no es tan difícil, ya que aparte los volúmenes publicados, contamos con una excelente herramienta que son los discos compilatorios de criterios jurisprudenciales, lo que reduce cuantitativamente el tiempo de búsqueda y localización de la jurisprudencia adecuada o la carencia de ésta, con lo cual, se solventa esta circunstancia.

Además, no olvidemos que la parte actora, deberá señalar la jurisprudencia que en su caso la autoridad se debe allanar, lo que implica, que ciertos conceptos de impugnación, no se invoca alguna jurisprudencia, no existe la obligación de allanarse a ella.<sup>66</sup>

Ahora bien, me parece excesiva la postura del legislador de considerar como falta grave la emisión de una resolución administrativa objeto de un juicio que sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de legalidad, sobre todo si se toma en cuenta el carácter dinámico de la propia jurisprudencia, que la lleva a ser interrumpida y cambiada por una radicalmente diversa, lo que sucede con una relativa frecuencia.

En todo caso, me parece atendible la justificación comprendida en la parte final de la referida fracción II, del artículo en comento cuando establece que si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

Finalmente este artículo establece como última hipótesis de falta grave la siguiente:

***Artículo 6. ...***

...

*I. ...*

*II. ...*

*III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.*

Por su parte, el artículo 51, fracción V de la Ley en mención, establece lo siguiente:

---

<sup>66</sup> ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. Op. Cit. p. 224.

**Artículo 51.** *Se declarara que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*

...

**I.** ...

**II.** ...

**III.** ...

**IV.** ...

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

El contenido de la aludida fracción V del artículo 51 de la Ley en cometo, corresponde a lo que la doctrina conoce como desvío de poder.

Como bien señala Carlos Alberto Ortega Carreón, en el caso del ejercicio de facultades para fines distintos a los que fueron otorgados, esta situación en realidad, más que una causal de nulidad del acto o resolución impugnada, daría lugar a la responsabilidad penal del funcionario que de manera indebida empleo las atribuciones que la ley le asigna a la función que desempeña, con finalidades distintas a las que la ley le establece, constituyendo el delito de desvío de poder, por lo que de manera indubitable se estaría ante una verdadera posibilidad de obtener una indemnización.<sup>67</sup>

Como se ha venido señalando en el transcurso del presente capítulo, lo señalado en el citado artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en realidad se retomó de lo preceptuado en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Por tanto, esta figura de indemnización como lo previene el multicitado artículo de referencia la vincula a daños y perjuicios, lo cual puede considerarse una desafortunada concatenación a lo establecido en el Código Civil Federal, que establece:

**Artículo 2108.** *Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.*

**Artículo 2109.** *Se reputa perjuicio a la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.*

---

<sup>67</sup> Ibidem.

*Artículo 2110. Los daños y perjuicios debe ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.*

De los tres preceptos antes señalados, para que la parte actora, pueda demostrar fehacientemente los daños y perjuicios para obtener la indemnización, es menester que exponga de manera incuestionable de qué manera la autoridad al realizar determinado acto o emitir la resolución, objeto del impugnación, le ocasionó menoscabo en su patrimonio.

Asimismo, deberá irrefutablemente, exhibir la privación de la ganancia que pudo haberse obtenido, si no se hubiera realizado el acto o emitido la resolución combatida.

Estas situaciones, a menos que se trate de actos o resoluciones a través de los cuales la autoridad, en el ejercicio indebido de sus funciones, haya negado la devolución de un saldo a favor, la autorización para determinada actividad o revocado el permiso o concesión que previamente se le hubiese otorgado, prácticamente es imposible, por lo que se estaría ante el clásico “usted disculpe” y respecto de los gastos en que incurrió para defenderse del acto lesivo de la autoridad, el gobernador no podrá exigir tal indemnización.

A manera de ejemplo sobre la indemnización por daños y perjuicios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió un criterio publicado en la revista número 73, tomo IV, Quinta época, año VII, de enero de 2007, que determina lo siguiente:

***INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6° DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PROCEDE CONDENAR AL PAGO, CUANDO SE ANULE LA RESOLUCIÓN POR CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO.-*** De conformidad con el citado numeral, para condenar a la autoridad al pago de indemnización por de daños y perjuicios causados, se requiere que la autoridad demandada incurra en las siguientes hipótesis jurídicas: cometer alguna falta grave al emitir la resolución impugnada declarada nula, y; no allanarse al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. El mismo numeral especifica que será condenado como grave la conducta de la unidad administrativa, cuando la resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia; sea contraria a una jurisprudencia de la



*Suprema Corte Justicia de la nación en materia de legalidad, o; se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de la referida Ley. Por tanto, no procede condenar al pago de la referida indemnización, aun cuando la autoridad no se haya nada a la pretensión del demandante, si la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada, al resultar fundado el argumento de impugnación relativo a la caducidad del procedimiento que le dio origen, en términos del artículo se sentó de la ley federal del procedimiento contencioso administrativo, ya que no se da la falta grave, pues evidentemente no contraviene una jurisprudencia, no se anula una resolución dictada en ejercicio facultades discrecionales que no corresponda los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, la tampoco se anula por ausencia de fundamentación o motivación, en cuanto al fondo o la competencia, y si bien la caducidad conlleva un análisis de fondo, ello no implica que exista ausencia de fundamentación o motivación de la resolución, pues no obstante que se precisan los fundamentos y motivos que sustentan la multa combatida, más aun se determinó que la autoridad demandada si resultaba competente para la emisión del acto combatido, estudió que se realizó de manera preferente, por ser de orden público; sin embargo, se actualiza una figura jurídica que impide al autoridad emitir la resolución, como sanción por la falta de ejercicio oportuno de una facultad, ilegalidad que si bien es de fondo, no constituye ausencia de fundamentación o motivación, lo cual implica a falta de el la cita de normas en que se apoya una resolución o de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; por tanto, no se actualiza la hipótesis prevista la fracción I del artículo 6° referido, para considerar grave la conducta de la autoridad que emite la multa combatida. (115)*

*Juicio Contencioso Administrativo No. 5021/06-11-02-4.- Resuelto por la Segunda Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 31 de octubre de 2006, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Victorino M. Esquivel Camacho.- Secretario: Lic. José Luis Méndez Zamudio.*

Por todo lo anterior, la referida figura del desvío de poder, no puede considerarse como una falta grave, en la medida que su presencia en un acto administrativo controvertido provoca su declaratoria de nulidad, sin que se ordene ni se prohíba la reanulación del procedimiento administrativo correspondiente, derivado precisamente de su naturaleza discrecional, salvo el caso del procedimiento administrativo de responsabilidades, por disposición expresa de los artículo 238, fracción III y 239 fracción III y último párrafo de este último precepto del Código Fiscal de la Federación y 51, fracción V de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, como anteriormente se mencionó.

#### 4.6.2. LA INDEMNIZACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, ¿ES UNA FIGURA QUE SE AVIENE A DICHO JUICIO O LO DESNATURALIZA?

A fin de estar en aptitud de responder la interrogante que yo misma me he planteado, considero pertinente tomar en cuenta las siguientes características del referido juicio.

De acuerdo con los doctrinarios, tanto nacionales como extranjeros, la figura del juicio contencioso administrativo presenta entre sus características más sobresalientes las siguientes:

- a) Es un litigio de derecho público entre la administración pública y los particulares, como regla general, y excepcionalmente entre entes públicos.
- b) El juicio contencioso administrativo tiene como núcleo la existencia de un acto administrativo definitivo.
- c) A su vez el referido acto administrativo, objeto del juicio de referencia presenta entre sus características más sobresalientes, las consistentes en su presunción de legalidad y su ejecutoriedad.

La presunción de legalidad del acto administrativo, tiene su fundamento en la naturaleza de la actuación de la administración pública, que es la consistente en la obtención del bien común, misma que se materializa a través de la prestación de los servicios públicos que le corresponden al Estado.

Como consecuencia de lo anterior, todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas gozan de la presunción de legalidad, lo que acarrea para los administrados o contribuyentes, en caso de controversia, la carga procesal consistente en desvirtuar dicha presunción de legalidad (artículo 68 del Código Fiscal de la Federación así como el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Ahora bien, la solución de las controversias contencioso administrativas, puede desembocar en una declaratoria de nulidad del acto o resolución impugnados, por diversos

vicios que pueden dividirse genéricamente en dos grandes categorías, a saber: vicios de forma y vicios materiales o de fondo. La presencia de los primeros permite válidamente la repetición del acto; la de los segundos, no.

Sin embargo, ya sea que la controversia se resuelva a favor del administrado o contribuyente por la presencia de vicios de forma o de fondo, ello en mi opinión, sólo debe conducir a la declaratoria de nulidad del acto o resolución declarados ilegales y sin que el actuar de la Administración Pública, que por su naturaleza, persigue el bien común en caso de que dicho actuar sea ilegal, pero no debe traer aparejado el pago de una indemnización.

La afirmación anterior la sustento en que la figura de la indemnización tiene su origen en el pago de los daños y de los perjuicios que una de las partes cause a su contraparte, sobre todo en una relación de igualdad, la que es inexistente en el caso de las relaciones entre la administración pública y la de los particulares, debido al interés general que tutela la primera, en contra del interés particular de cada administrado o contribuyente (artículo 239 del Código Fiscal de la Federación; 58, fracción II, inciso a), b) y c) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como los artículos 2104, 2107, 2108, 2109 y 2110 del Código Civil Federal).

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto me permito contestar la interrogante arriba planteada en sentido negativo, es decir la indemnización no es una figura que se avenga a la naturaleza del juicio contencioso administrativo.

Por tanto, debe restablecerse la naturaleza propia del litigio de derecho público del contencioso administrativo, suprimiendo la figura de la indemnización que la autoridad administrativa emisora de un acto o resolución objeto de un juicio que sea declarado nulo, deba cubrir al administrado o contribuyente, o al menos las hipótesis de falta grave, a las que me referí anteriormente.

#### 4.7. ANÁLISIS CRÍTICO.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada el 1° de diciembre de 2005, en vigor a partir del 1° de enero de 2006, que derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación, contiene una serie de disposiciones novedosas, pero no necesariamente positivas.

En el caso concreto que nos ocupa en el presente trabajo, en el cual me he referido a las figuras de las costas y de la indemnización, se ha tratado de demostrar las características fundamentales de dichas figuras, de las cuales hemos desprendido que las mismas no se avienen a la naturaleza del juicio contencioso administrativo.

Lo anterior es así, en función de que el Juicio Contencioso Administrativo, presenta como característica fundamental la consistente en que se trata de un litigio de derecho público, en el cual no rige el principio de igualdad procesal de las partes, propio de los litigios privados, particularmente de los juicios civiles y mercantiles.

Por el contrario, el contencioso administrativo, se rige por los principios de desigualdad procesal, derivado del interés público tutelado por la Administración, en contra del interés individual o particular de los administrados o contribuyentes.

Los actos y resoluciones de la Administración Pública, gozan de la presunción de legalidad y por ende intrínsecamente se consideran emitidos en aras del bien común; de tal manera que no es congruente con la naturaleza del juicio contencioso administrativo, ni del acto administrativo mismo, que cuando se declare la nulidad de este último, ni aún en los supuestos señalados en la Ley que se comenta, como ya se ha anotado, se justifica el pago de indemnización alguna.

En esta tesitura, tampoco resulta válida la condena en costas en perjuicio de los demandantes, pues el acceso a la justicia es una garantía individual tutelada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, los juicios notoriamente frívolos e

improcedentes, reciben como consecuencia el ser desechados o, en su momento una sentencia adversa a los intereses de quien los promueve.

En suma, me manifiesto contraria a las figuras de la condena en costas y de la indemnización que introdujo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** El Tribunal Contencioso Administrativo es aquel ente materialmente jurisdiccional creado por las leyes, con facultades otorgadas en las mismas para conocer y posteriormente resolver sobre controversias en materia administrativa sin necesidad de pertenecer éste al Poder Judicial, puesto que al ser una creación de inspiración francesa, tiene como fin la salvaguarda del principio de la división de poderes y bajo el concepto de que juzgar por la administración, es también administrar.

**SEGUNDA.-** Los artículos 73 fracción XXIX-H y 104 de la Constitución Política de nuestro país, confieren respectivamente al Congreso de la Unión facultades para expedir leyes que instituyan tribunales de lo Contencioso Administrativo, por lo que se desprende sin lugar a dudas, la constitucionalidad de la figura del contencioso administrativo; y, adicionalmente con la posibilidad que tienen los administrados y contribuyentes de hacer valer el juicio de garantías en contra de las resoluciones y sentencias que le sean adversas, así como respecto de las autoridades que fungieron como demandadas en el contencioso administrativo, de hacer valer el recurso de revisión a que alude el artículo constitucional mencionado en segundo término, conservando de esta manera la unidad de jurisdicción a favor del Juicio de Amparo.

**TERCERA.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que surge como un Tribunal de anulación, pero que con el tiempo evolucionó hacia la plena jurisdicción, la cual está representada fundamentalmente, por la facultad del Tribunal Contencioso Administrativo para ejecutar sus sentencias y sancionar su incumplimiento. Si bien la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, constituye un avance en la evolución de la plena jurisdicción del Juicio Contencioso Administrativo, también debe regular de manera más eficiente, lo concerniente a la ejecución de las sentencias.

**CUARTA.-** Para lograr la plena jurisdicción en materia de ejecución de sentencias, ante su incumplimiento, se requiere establecer en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mecanismos similares a los previstos en la Ley de Amparo, para el caso de incumplimiento de las ejecutorias, pues sólo de esa manera se obtendría una plena satisfacción de la pretensión demandada.

**QUINTA.-** La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 14, fracción V, eliminó de manera acertada la prohibición consistente en el ofrecimiento del expediente administrativo en el cual se dictó el acto o resolución impugnados, o el vinculado con la instancia administrativa no resuelta expresamente y que dio lugar a la configuración de una resolución negativa ficta, pues carecía de razón la prohibición que establecía el Código Fiscal de la Federación de 1981, pasando por alto que para una mejor solución de la litis planteada, se hacía necesaria la presencia en el juicio contencioso administrativo, del referido expediente administrativo.

**SEXTA.-** Propongo que se establezca un nuevo texto legal que permita subsanar la totalidad de las deficiencias de la demanda, tal y como lo establece el artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual si bien se aplica en el juicio contencioso administrativo, de manera supletoria, en este caso concreto tal posibilidad no es factible al existir una disposición expresa en contrario, tanto en el Código Fiscal de la Federación como en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, quedando como sugerencia el texto siguiente:

*Si la demanda es oscura o irregular, el Magistrado instructor debe, por una sola vez prevenir al actor, para que la aclare, corrija o complete, señalándole en forma concreta sus defectos. En caso de no subsanarse las deficiencias antes anotadas, la demanda se tendrá por no presentada.*

**SÉPTIMA.-** A la regulación de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, deberá agregársele el de excitativa de justicia, previsto en el artículo 55 de la Ley mencionada, así como el diverso de aclaración de sentencia, establecido en el artículo 54 de la misma Ley.

**OCTAVA.-** La facultad de plena jurisdicción por excelencia, es la consistente en la “ejecutoriedad de las sentencias”.

**NOVENA.-** Un gran acierto para estar acorde con todas las disposiciones novedosas lo es sin duda el contenido del artículo 53 de la Ley, que permite establecer que la sentencia ha quedado firme, es también una nueva facultad para el Tribunal.

**DÉCIMA.-** Creo conveniente que en el artículo 57, penúltimo párrafo, se inserte en la parte relativa a los plazos para el cumplimiento de la sentencia, la expresión “(...) *lo que ocurra primero*”, pues como está redactado el precepto, no existe certeza del inicio del plazo, máxime que pudieran darse ambos. En relación con lo anterior, propongo que el plazo para el cumplimiento de las sentencias se unifique a uno solo, siendo éste como hasta ahora de cuatro meses, o bien si hay necesidad para distinguir entre los plazos, ésta quede perfectamente aclarada en su texto.

**DÉCIMA PRIMERA.-** La imposición de sanciones a los servidores públicos omisos en el cumplimiento de las sentencias podría constituir en una primera etapa, el mecanismo idóneo para lograr la ejecución total de las sentencias, sin embargo, ello no redundaría en la satisfacción perseguida con el cumplimiento de las mismas ya que se queda en la simple sanción y no en la ejecución plena de las sentencias, lo que dejaría en estado de indefensión al particular.



**DÉCIMA SEGUNDA.-** De la lectura al artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se puede apreciar que resultan incongruentes los párrafos primero y segundo de dicho precepto, pues en el primero se establece de manera categórica que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas y que cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan, en tanto que en el segundo párrafo se expresa que únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

**DÉCIMA TERCERA.-** Es igualmente ilógico a mi juicio, el tratamiento que el párrafo tercero del precepto en comentario establece para imputar al demandante propósitos notoriamente de demora, cuando el propio demandante se beneficie económicamente por la demora en el cobro, ejecución o cumplimiento siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados, basando mi crítica, en que la calificación de notoriamente improcedentes o infundados, referidos a los conceptos de impugnación es eminentemente subjetiva y dicha apreciación varía con cada juzgador, sin pasar por alto que la ciencia jurídica al ser reguladora de conductas humanas no establece conceptos, tales como los de improcedentes o infundados, que puedan tener una validez universal.

**DÉCIMA CUARTA.-** En mi opinión, el artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta criticable al establecer la figura de la condena en costas a favor de la autoridad en el juicio contencioso administrativo, puesto que el referido juicio es un litigio de derecho público al cual no le resultan aplicables las características de los litigios privados, y por tanto, queda desnaturalizada dichas figura.

**DÉCIMA QUINTA.-** La ausencia de un requisito formal, no puede ser considerada como una falta grave que amerite el pago de una indemnización a la parte demandante.

**DÉCIMA SEXTA.-** La indemnización no es una figura que se avenga a la naturaleza del juicio contencioso administrativo, por tanto, debe restablecerse la naturaleza propia del litigio de derecho público del contencioso administrativo, suprimiendo la figura de la indemnización que la autoridad administrativa emisora de un acto o resolución objeto de un juicio que sea declarado nulo, deba cubrir al administrado o contribuyente, o al menos las hipótesis de falta grave, a las que me referí anteriormente.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** Finalmente deseo proponer que, para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa alcance su plena jurisdicción al ser verdaderamente ejecutadas sus sentencias, deberá agregarse al artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo un último párrafo que diga:

*Si la autoridad no da cumplimiento con la sentencia dictada por la Sala Regional, la Sección o el Pleno de la Sala Superior del conocimiento en este Tribunal, el Magistrado Instructor dará vista al Ministerio Público Federal, para que inicie la averiguación previa correspondiente a los delitos relacionados con el abuso de autoridad, así como los delitos en contra la administración de justicia.*

Con todo lo anteriormente señalado, es destacable el esfuerzo que nuestros legisladores han realizado para lograr que la justicia contenciosa administrativa en nuestro país sea más efectiva, sin embargo es tarea de todos los juristas dedicarnos al estudio continuo para alcanzar la certeza jurídica a favor de los particulares, así como de las entidades del Estado.

NON LICET ADVOCATO VENDERE IUSTUM  
PATROCINIUM ET IURISCONSULTO IUSTUM  
CONSILIUM QUANVIS NEC LICEAT IUDICI  
VENDERE IUSTUM IUDICIUM.

*No es lícito al abogado vender ni descubrir los secretos de sus clientes, ni al jurisconsulto sus consejos a las partes contrarias, como tampoco es lícito al juez vender la justicia.*

**Aforismo Latino.**

## BIBLIOGRAFÍA.

### LIBROS.

- 1) **ACOSTA ROMERO, Miguel.** *Derecho Administrativo Especial.* Editorial Porrúa, Tomo II, México, 1999.
- 2) **BAILÓN VALDOVINOS, Rosalío.** *Teoría General del Proceso y del Derecho Procesal Civil.* Editorial Limusa, 2ª edición. México, 2004.
- 3) **BECERRA BAUTISTA, José.** *El Proceso Civil en México.* Editorial Porrúa, 17ª edición, México, 2000.
- 4) **BRICEÑO SIERRA, Humberto.** *Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano.* Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª edición, México, 1975.
- 5) **GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús.** *La Reforma de la Legislación Procesal Administrativa.* Civitas ediciones, 1ª edición, España, 1992.
- 6) **ITURBE RIVAS, Arturo.** *Elementos del Derecho Procesal Administrativo.* Editorial Porrúa, México, 2004.
- 7) **LAUBADÈRE, André de† y Venecia, Jean Claude.** *Traité de Droit Administratif, Tome I, Droit Administratif Général. Organisation et Action de l'administration, la juridiction administrative.* Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 15ª edición, Francia, 1999.
- 8) **LUCERO ESPINOSA, Manuel.** *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo.* Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 2002.
- 9) **MARGÁIN MANAUTOU, Emilio.** *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad.* Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 2004.
- 10) **MARTÍNEZ BAZAVILVAZO, Alejandro.** *Defensa Fiscal, Nuevas Reglas que Regulan el Juicio de Nulidad y los Derechos del Contribuyente.* Tax Editores, México, 2006.
- 11) **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** *Derecho Administrativo, 3er y 4º cursos.* Editorial Oxford, 4ª edición, México, 2005.
- 12) **ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto.** *Derecho Procesal Fiscal.* Editorial Porrúa, México, 2007.

- 13) **PALLARES, Jacinto.** *El Poder Judicial.* Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1874.
- 14) **PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso.** *Los Efectos de las Sentencias de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa.* Editorial Aranzadi, España, 2000.
- 15) **RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl.** *Derecho Fiscal.* Editorial Oxford, 2ª edición, México, 2004.
- 16) **SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C.** *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa.* Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 2006.
- 17) **TREVIÑO GARZA, Adolfo J.** *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo.* Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2004.
- 18) **TRON PETIT, Jean Claude y ORTIZ REYES, Gabriel.** *La Nulidad de los Actos Administrativos.* Editorial Porrúa, México, 2005.

#### **ENSAYOS EN OBRAS COLECTIVAS.**

- 1) **ARNAIZ AMIGO, Aurora.** “De los Actos Administrativos y sus Recursos” en *Del Estado y su Derecho, Primera Serie, Estudios Políticos, Tomo II,* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pág. 89-124.
- 2) **CARBALLO BALVANERA, Luis.-** “La Garantía Constitucional a la Justicia” en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo II. Cuestiones Constitucionales, Control de Legalidad de los Actos de la Administración Pública y Nuevas Perspectivas para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,* México, 2006.
- 3) **MARTÍNEZ GODÍNEZ, María Concepción.** “La Sentencia, sus efectos, su cumplimiento y la Plena Jurisdicción” en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal, Tomo III, Recursos Administrativos, Juicio Contencioso Administrativo y Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Servidores Públicos,* Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2006, pág. 260-307.

- 4) **RÁBAGO DE LA HOZ, Enrique.** “Limitaciones de la Institución en el Juicio de Nulidad. Facultad de Requerir Documentos y de Ordenar Diligencias, Límites a la Misma” en *Segunda Reunión Anual de Magistrados del Tribunal Federal Fiscal*, México, 1993.
- 5) **TAPIA TOVAR, José.** “Breve Análisis del Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo” en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal, Tomo III, Recursos Administrativos, Juicio Contencioso Administrativo y Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Servidores Públicos*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2006.

#### **DICCIONARIOS Y OTROS TEXTOS DE CONSULTA.**

- 1) **BECERRA BAUTISTA, José.** *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 4 Tomos, México, 2004.
- 2) **GÓMEZ DE SILVA, Guido.** *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- 3) **PINA, Rafael De y Pina Vara Rafael De.** *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, 28ª edición, México, 2000.
- 4) **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.** *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Espasa, 22ª edición, Diez Tomos, España, 2001.
- 5) **RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan.** *Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense con Citas del Derecho, Notas y Adiciones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1998.

#### **LEGISLACIÓN.**

- 1) **Constitución Política de los Estados Unidos de México.**
- 2) **Código Federal de Procedimientos Civiles.**
- 3) **Código Fiscal de la Federación vigente.**

- 4) **Código Fiscal de la Federación de 1966.**
- 5) **Código Fiscal de la Federación de 1938.**
- 6) **Ley de Amparo.**
- 7) **Ley de Justicia Fiscal.**
- 8) **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**
- 9) **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**
- 10) **Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**
- 11) **Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 31 de agosto de 1936.
- 12) **Las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, de la Cámara de Diputados.** Dictamen de 19 de abril de 2005.
- 13) **Gaceta Legislativa** correspondiente a las iniciativas presentadas por los Diputados y Senadores del Partido Acción Nacional en el año 2005.

#### **JURISPRUDENCIA.**

- 1) **Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**
- 2) **Jurisprudencias de los Tribunales Colegiados de Circuito Materia Administrativa.**
- 3) **Jurisprudencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**