



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL

“LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y LA ACCIÓN DE AMPARO INDIRECTO COMO MEDIO PARA ASEGURAR SU CUMPLIMIENTO.”

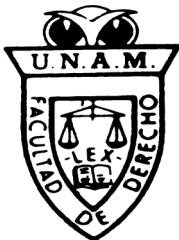
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ROSARIO CHÁVEZ HURTADO.



ASESOR: LIC. RAÚL EFRAIN CARDOSO MIRANDA

CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL a 09 de noviembre de 2009.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
<u>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.</u>	
1.1. Antecedentes.	4
1.2. Ley de Justicia Fiscal de 1936.	9
1.2.1 Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.	9
1.2.2 Estructura	14
1.2.3 Competencia	14
1.2.4 Procedimiento	16
1.2.5 Cosa Juzgada	19
1.3. Código Fiscal de la Federación de 1938.	20
1.4. Código Fiscal de la Federación de 1967.	22
1.4.1. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.	23
1.5. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 2 de febrero de 1978.	24
1.6. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1 de enero de 1996.	26
1.7. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 6 de diciembre de 2007.	28
1.8. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1º de enero de 2006 que deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación.	35
1.9 Estructura actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	39
1.9.1 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	43
1.10 Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente	46
<u>CAPITULO II. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISITRATIVO FEDERAL.</u>	
2.1. Juicio de nulidad ante el Tribunal Federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	47
2.2. Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.	51
2.3. Improcedencia y Sobreseimiento.	54
2.4. Substanciación del Juicio.	62
2.4.1. De la demanda.	63
2.4.2. Formalidades de la demanda.	64
2.4.3. Contestación de la Demanda.	71
2.4.4 Requisitos Formales de la contestación de demanda	73
2.5. Ampliación de la Demanda.	76
2.5.1. Contestación a la Ampliación de la Demanda.	80
2.6. Medidas Cautelares.	83
2.6.1 De la suspensión del acto administrativo.	91
2.7. Incidentes en el Juicio.	95
2.8. De Los medios probatorios.	102
2.8.1 Presunción de legalidad de las resoluciones y actos administrativos.	105
2.8.2 Reglas para la valoración de pruebas.	107
2.9. Cierre de la Instrucción.	110
2.10. La Sentencia.	111
2.11. De las sentencias.	114
2.11.1. Declarativas .	114
2.11.2. Constitutivas.	115
2.11.3. Condenatorias.	115

CAPITULO III. LA ACCIÓN DE AMPARO Y LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y LA SENTENCIA.

3.1. Antecedentes de la impartición de Justicia en México.	122
3.1.1. La Garantía de Seguridad Jurídica y sus Subgarantías previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	124
3.1.2. El Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México.	129
3.3 Los Medios de Control Constitucional.	130
3.4. Naturaleza jurídica del Juicio de Amparo.	132
3.5. Las partes en el amparo.	133
3.5.1. Concepto de parte.	135
3.5.2. El quejoso.	136
3.5.3. La autoridad responsable.	136
3.5.4. El tercero perjudicado.	136
3.5.5. El Ministerio Público.	137
3.6. Principios que rigen la acción de amparo.	137
3.6.1. Instancia de Partes.	138
3.6.2. Agravio Personal y Directo.	138
3.6.3. Principio de Definitividad.	139
3.6.3.1 Concepto.	141
3.6.3.2 Renuncia a los Recursos Ordinarios.	141
3.6.4. Principio de Estricto Derecho.	141
3.6.5. Principio de Relatividad.	142

CAPITULO VI. FORMAS DE ASEGURAR EL CUMPLIR LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1. De la Queja.	145
4.1.1. Concepto y Fundamento.	146
4.1.2. Actuación de Oficio en la Queja para asegurar el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	150
4.1.3. La Queja a petición de parte para asegurar el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	152
4.2. Juicio de Amparo Indirecto.	154
4.3. La Acción de Amparo Indirecto para asegurar el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	155
CONCLUSIONES.	160
BIBLIOGRAFÍA.	162

DEDICATORIAS

Al ser supremo que domina mi vida y guía mi camino, Dios.

A la *Universidad Nacional Autónoma de México*, cuna de los más distinguidos académicos y actores sociales en la vida de México, por haberme abierto las puertas al conocimiento razonado y humanístico.

A mi querida *Facultad de Derecho*, escuela profesional que no solo forma a los más sobresalientes abogados del país, si no que constituye un segundo hogar al permitir formar una familia paralela a la vida de cada Universitario.

A mi muy querido *Maestro Licenciado Raúl Efraín Cardoso Miranda*, quien sin conocerme me ha brindado sus conocimientos y apoyo necesario para concluir el presente trabajo. Gracias Maestro no solo por las enseñanzas en el aula de clase, si no también por el consejo dado con respeto y aprecio.

Al *Licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles*, por haber permitido que la presente tesis forme parte del H. Seminario de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho, mismo que se encuentra bajo su digna dirección.

A mi *Madre*, le dedico cada una de las letras del presente trabajo, ya que sin ser de ella las batallas, a luchado a mi lado día a día, sin dejarse vencer y dejarme caer, ello por el simple hecho de darme el ánimo y aliento necesario para continuar cada día, por el apoyo y el amor incondicional, le agradezco por dedicar su vida a la mía.

A mi *Padre*, por proveerme de lo necesario durante el tiempo requerido desde el primer nivel de educación hasta la culminación de la carrera, por la entereza para que siempre continuara hasta consumir mis metas.

A mi *querido Hermano*, por el genio y la figura que lo caracterizan, por ser ejemplo de esfuerzo y dedicación y aunque siendo el hermano menor, para mí siempre ha sido importante su opinión, gracias por ser mi hermanito.

A mi amoroso *Esposo*, por el amor que día a día me profesa, por compartir junto a mí los momentos más felices y difíciles de mi vida, por ser quien mantiene equilibrio en mi vida, por ser el compañero y el amigo que me alienta a existir y seguir todos los días, te dedico el éxito de concluir lo que iniciaste un día conmigo.

A mi linda *abuela María Concepción*, por enseñarme que con esmero constante y con tesón, se puede lograr lo que uno se proponga, por la bendición de cada día y ese abrazo amoroso, gracias.

A mi *tía Raquel*, como mi hermana mayor, aún y cuando sin ser concebidas por la misma madre sentimos ese amor fraternal. Por todo lo que siempre me externas con el ánimo de que no decaiga te agradezco, a mi *tío Carlos* por el sentimiento proporcionado durante tantos años y sobre todo, por creer en mí, gracias.

A mis primas *Adriana y Karla*, a mis hermanitas, a mis niñas y compañeras de travesuras, juegos, convalecencias, triunfos y fracasos, por considerarme tal y como me consideran, y permitirme compartir de sus vidas, gracias.

A la *Familia Valdez Serrano*, por el apoyo que cada uno me brindado a su modo, durante mucho tiempo, gracias.

A *Patricia Anaya Moncada*, por ser parte de mi vida de manera incondicional, por el apoyo brindado y la palabra indicada en el momento oportuno, por la enseñanza en la vida profesional y el ejemplo de una mujer excepcional, gracias amiga mía.

A *Joanna H. González Gutiérrez*, por ser parte de mi vida de manera incondicional, por los puntos de vista y observaciones proveídas para bien mejorar, por ser ejemplo de éxito en el ámbito profesional y una mujer incansable, gracias amiga mía.

A *Abigail E. Martínez Alejandro*, por ser parte de mi vida de manera incondicional, por hablar siempre con la verdad, por enseñarme que todo se puede alcanzar sin importar todo lo que pueda costar, solo con mantener el sueño firme de que todo se puede lograr, gracias amiga mía.

A *José G. Cortés Dávila, Adrián Castañeda Hernández e Irving O. Arroyo Salgado*, compañeros y amigos, gracias por su amistad durante casi diez años.

A la amistad nacida en la H. Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, de las siguientes personas:

Esperanza Lechuga Tellez, tras haber compartido en el ámbito laboral jornadas de trabajo intensas, sin romper el vínculo del respeto y la comprensión, le agradezco el entendimiento y el apoyo; coadyuvando conmigo para lograr mis objetivos, gracias por ser ejemplo a seguir como Profesional del Derecho y Jefa institucional.

Miriam E. Arce Arzate, por ser alguien especial en mi vida, en quien aún se confiar sin temor a ser defraudado, gracias por tu amistad.

Alejandra Antonio López, por tu amistad y apoyo incondicional en la labor diaria, gracias.

Cristobal Medieta Brito, gracias por la atención y el apoyo que recibí de tu persona todo el tiempo que hemos laborado juntos.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación, es el analizar la problemática actual en el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a que las resoluciones que en la mayoría de los casos éste pronuncia no son cumplidas contraviniendo los principios que rigen la impartición de justicia en México. En ocasiones por parte de las autoridades conminadas al cumplimiento de dichas sentencias, por causas inexcusables no llevan a cabo el referido cumplimiento en los plazos establecidos por la Ley.

El artículo 17 Constitucional, como norma tética que consagra los principios que rigen la impartición de justicia en nuestro sistema jurídico, tutela en favor del sujeto pasivo en las relaciones de *supra a subordinación* la “prontitud, expeditéz y gratuidad” en la impartición de justicia. Los citados conceptos se traducen en el derecho que tienen los referidos sujetos a que se les administre justicia en los términos siguientes:

- a) En los **plazos y términos que fijan las leyes**;
- b) Emitiendo resoluciones **de manera ágil**;
- c) De manera **Completa**;
- d) En forma **Imparcial**; y
- e) **Gratuitamente**.

Por lo que respecta a la problemática que se suscita actualmente en la práctica de lo contencioso-administrativo en torno a nuestro sistema jurídico destaca la complejidad y efectividad en el cumplimiento de las sentencias, que tienen como beneficiarios a los sujetos pasivos de las relaciones de *supra a subordinación* jurisdiccional. Resoluciones que son emitidas por los Tribunales a que se refiere el precepto Constitucional en cita.

Ahora bien, por lo que hace a la justicia que administra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta se imparte tomando como base las disposiciones procesales y procedimentales establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual entró en vigor a partir del 1º de enero de 2006, y recogió en su

totalidad el Título VI del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de enero de 2005.

La Ley que se menciona en el párrafo que precede está integrada por las disposiciones que norman la sustanciación del Juicio Contencioso Administrativo incorporando disposiciones respecto de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De igual manera, dicha Ley incluye situaciones nuevas con relación al Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, en el supuesto en que la **sentencia** es una [resolución judicial](#) dictada por un [juez](#) o [tribunal](#) que resuelve la controversia planteada, el Tribunal puede emitir los siguientes tipos de sentencias: “declarativas”, constitutivas y/o condenatorias. Sin embargo al no estar dotado de plena jurisdicción el referido Tribunal, resulta complejo el procedimiento para el cumplimiento de las sentencias que el mismo emite, porque las medidas de apremio que dispone la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo resultan insuficientes para que las sentencias que el referido órgano jurisdiccional puedan coercitivamente ser cumplidas por las autoridades.

No obstante, el único camino que tiene el actor beneficiado con las sentencias que emite el Tribunal a fin de lograr el cumplimiento de las sentencias que en su favor se pronuncie, es el medio de control constitucional que se conoce como “Acción de Amparo” en términos de lo previsto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantía constitucional que permite al gobernado instar acción ante los Tribunales de la Federación a fin de que se observen en su favor los principios de justicia pronta y expedita referidos en el numeral 17 del ordenamiento en cita.

Ahora bien, no debe pasar desapercibido que la Ley procesal adjetiva de la materia prevé el recurso de queja a favor del actor para lograr el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es “solicitar” a la demandada el acatamiento del fallo; por su parte el “proceso de amparo”, tema de la presente investigación, de igual forma constituye una instancia para el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal de referencia, mismo que debe ser promovido por el

particular-actor en la vía indirecta según lo prevé el artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo este contexto, el trabajo de investigación que se propone pretende denotar la importancia que reviste la “acción de amparo indirecto”, como un medio efectivo para lograr el cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Lo anterior es así, ya que la finalidad primigenia de la impartición de justicia a que se refiere el artículo 17 correlacionado con el 73 fracción XXIX-H constitucionales, es resolver una controversia, toda vez que no basta satisfacer la simple pronunciación de la sentencia que dirima una contienda si no que resulte su efectiva ejecución por parte de la autoridad responsable.

En conclusión, resulta de suma importancia identificar vías y soluciones a la complejidad generada en la ejecución de las sentencias que emite Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo cual se propone el estudio de la “acción de amparo indirecto”, como medio autónomo para lograr efectividad en el cumplimiento de las sentencias que emite el citado Órgano Jurisdiccional.

CAPITULO I.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1 ANTECEDENTES.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano creado ex profeso para dirimir controversias entre los gobernados y la autoridad administrativa, en principio, no se encontraba contemplado en ninguna de las constituciones anteriores a la que se encuentra vigente, no obstante que en su contenido original, no contempló de una manera precisa la posibilidad de la existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera controversias entre particulares y autoridades administrativas, mucho menos que estuviera colocado fuera del Poder Judicial, debido al rígido y arraigado principio de la división de poderes.

La eminente función pública confiada al Tribunal Fiscal de la Federación dentro del sistema Jurisdiccional Mexicano, quedó plasmada en la exposición de motivos de la Ley que en 1936, lo creó, al indicar el deseo del Poder Ejecutivo de exponer de manera precisa que su intento al promulgar la ley, fue el de que surgiera un Órgano que prestigiara en México una Institución como la de la "Justicia Administrativa".

No fue sino hasta el informe de gobierno del General Lázaro Cárdenas del 19 de septiembre de 1936, donde se expuso que "...Las principales leyes en materia hacendaría promulgadas en el año en curso, fueron las siguientes: La que creó el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a la organización de los servicios de la justicia fiscal con objeto de proteger los derechos particulares lesionados por las resoluciones ilícitas...".

Debido a ello se concluyo, crear un Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, "...que en la materia tributaria, se abandona por inconveniente, la posibilidad de intervención de la Autoridad Judicial".

El aludido Tribunal Fiscal tuvo su origen en el sistema Francés, sin embargo, se tenía que respetar la estructura constitucional vigente en el Estado mexicano.

Sería correcto indicar que la creación del Tribunal Fiscal, tuvo su inspiración en el Consejo de Estado Francés, uno de los Tribunales administrativos de mayor importancia en el

mundo; influyendo además en dicha creación la experiencia del juicio de amparo mexicano y las doctrinas europeas sobre el contencioso.

De igual manera es necesario referir la Teoría Constitucional de la división de poderes de Montesquieu y de la Revolución Francesa, ligadas al inicio de la Justicia Administrativa, y de otros estudiosos que enfocaron sus esfuerzos en la impartición de Justicia Administrativa; hechos que motivaron a tres jóvenes juristas, que dieron impulso a la Ley de Justicia Fiscal en nuestra Nación, ellos son los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron al Presidente de la República Mexicana General Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda, Licenciado Narciso Bassols, su propuesta, estudios y proyectos, consistentes en un procedimiento moderno, rápido, práctico y eficaz, a cargo de un Tribunal Administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y doctrinas extranjeras, Tribunal que no se olvidaría de las garantías de seguridad jurídica de los gobernados¹; quedando materializado el 27 de agosto de 1936, el Tribunal Fiscal de la Federación con competencia estrictamente fiscal, ésta última con fundamento en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal vigente en ese año.

La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación en el ámbito de la administración provocó en nuestro país un sin número de controversias, principalmente respecto de su constitucionalidad, las cuales fueron superadas mediante reformas a la constitución.

Previamente a la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, el día 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al presidente de la República, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios, y haciendo uso de dichas facultades, el 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1° de enero de 1937.

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853.

Retomando un poco la historia de la evolución, de lo que ahora es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, me permito comentar que, Siendo Teodosio Lares, Jurista

¹ Iturbe Rivas, Arturo, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2004, 1ª ed., Pág. 78.

del Partido Conservador desempeñándose como Diputado y Senador; asumió la presidencia del Senado en 1850, en 1853 fue nombrado Presidente de Justicia en el período presidencial de Santa Anna, posteriormente fue Presidente de la Junta de Notables en 1861. Maximiliano lo nombró Jefe de su gabinete y Ministro de Justicia, murió en 1870 en la Ciudad de México.

Siendo Presidente del Senado Teodosio Lares, expone sus magistrales lecciones de Derecho Administrativo, estudiando la separación de poderes y formula el proyecto de Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo influenciado por el Consejo de Estado Francés, proyecto que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció por "Ley Lares" (1857).

Dicha Ley causó descontento y fue impugnada ante los Tribunales Judiciales Federales, provocando la declaración de su inconstitucionalidad, en junio de 1879².

TESIS DE VALLARTA,- Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la "Ley Lares" por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, por que la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.

La Constitución vigente de 1917, el artículo 104 fracción I, no establecía, la existencia de Tribunales Administrativos, la doctrina consideró dudas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación recién creado, ya que dicho artículo sólo establecía la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes Federales.

En consecuencia, es a partir de 1946, que se adiciona un segundo párrafo a la citada fracción I, del artículo 104 constitucional, en donde se establece un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra sentencias de Tribunales Administrativos

² Iturbe Rivas, Arturo, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2004, 1ª ed., Pág. 76.

creados por la Ley Federal de Justicia Fiscal, siempre que dichos Tribunales fuesen dotados de autonomía. Con ello quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano.

Posteriormente, en 1967 se reformó el artículo 104 constitucional en su fracción I, para establecer con mayor precisión y técnica la posibilidad de que mediante ley federal se pudieran instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, autónomos que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal y los particulares.

A partir de su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación nace con una competencia circunscrita esencialmente a lo fiscal, con el andar del tiempo y el crecimiento de la Administración Pública se le fueron sumando paulatinamente otras áreas competenciales.

Es así, que a la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que entró en vigor a partir de 1967, se estableció con claridad que el mismo, era un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía.

Debido a que la constitución de 1917 no previó la existencia de Tribunales Administrativos, hubo necesidad de realizar diversas reformas y adiciones a la misma. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, para adicionar la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión en los siguientes términos:

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

Es de mencionar que la ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implicaba ataque al principio constitucional de separación de poderes,

ya que la seguridad del particular se encontraba garantizada al poder interponer el juicio de amparo, en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Dicho Tribunal es un Tribunal autónomo tal y como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal. "...Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa..."³

En sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, denominada también tributaria, en la actualidad la denominación es la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además conoce de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles o militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Gabino Fraga comenta "...el sistema de los Tribunales Administrativos, llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial, considerando que la jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación: una que impide a tribunales judiciales intervenir en la esfera de la administración, y otra que separa la esfera de la administración activa de la administración contenciosa..."

El texto vigente del artículo 104, fracción I-B de la Constitución es el siguiente:

"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*

³ Iturbe Rivas, Arturo, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2004, 1ª ed., Pág. 79.

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;

II. a la VI. “

Después de la reforma del artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, como se aprecia en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.2. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

El día 27 de agosto de 1936, se emitió la Ley de Justicia Fiscal, entró en vigor el 1 de enero de 1937, misma que establece el Tribunal Fiscal de la Federación, como un organismo con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la misma ley le confiere, esto es como un Tribunal Administrativo de justicia delegada, lo cual originó controversias acerca de su constitucionalidad, aspecto que solucionó la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdicción que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos a través del juicio de garantías, la Constitución no sería violada.

1.2.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.

Con el decreto de 30 de diciembre de 1935, se dan a conocer las directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México Tribunales Administrativos, dotados de la autoridad que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

En la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que mientras que el amparo se respete no será herido el sistema; nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías. La jurisprudencia mexicana, a partir de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, puedan conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. La jurisprudencia de la Suprema Corte no ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, más bien ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Al interpretarse el artículo 14, Constitucional que establece la garantía del debido proceso, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El Tribunal Fiscal de la Federación estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallaría en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la propia Ley le confiere, será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. El Presidente de la República ni otra autoridad administrativa, tendría intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagraría así, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa. Una de las características trascendentales que tuviera el Tribunal Fiscal de la Federación desde su origen, concernió al hecho de que el mismo fuera creado como un Tribunal de justicia delegada, como se precisa claramente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

Dicha exposición de motivos daba a conocer la creación por primera vez en México, de un Tribunal Administrativo para la organización de los servicios hacendarios con autoridad, tanto por lo que hace a facultades, como la forma de proceder y establecer su estructura

orgánica, indispensable para ejercer funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses de los particulares.

En relación a lo anterior, es de señalarse que la exposición de motivos señalaba lo siguiente:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del Poder Ejecutivo, lo que no implica ataque al principio de separación de poderes, supuesto que para salvaguardarlo, surgieron en Francia los Tribunales Administrativos, pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran este poder. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada y no retenida.”

El Tribunal Fiscal de la Federación a su nacimiento atrajo la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, como el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, mismos que desaparecieron al entrar en funciones el nuevo organismo jurisdiccional.

Igualmente se derogaron preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, que regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales federales; es decir, para la redacción de la Ley de Justicia Fiscal fue preciso armonizarla con los multicitados antecedentes específicos en México, así como la legislación y jurisprudencia sobre el Juicio de Amparo, -en particular en lo que se refería a la materia administrativa- la doctrina procesal que se ocupaba del problema de la justicia administrativa y del proceso tributario.

A mayor abundamiento, el Licenciado Arreóla Ortíz expone que, por justicia retenida debe entenderse la que se ejerce por competencia propia, es decir, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa; en tanto que la justicia delegada, implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio.

El hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuere de justicia delegada, originó que el mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual se reflejó en dos limitantes:

1. Que sus resoluciones fueren meramente declarativas, y;
2. Que el Tribunal careciere de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

Fue pues bajo la influencia de la doctrina francesa que se desarrolló una jurisdicción administrativa diversa del Poder Judicial, basada en el principio básico de que el Estado, no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos en contra del mismo no podían ser más que declarativos. Al respecto de lo anterior es de señalar que la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal establecía que el Tribunal no estaría dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos y la negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquier otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada, mediante el juicio de amparo, en el que como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino que únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución.

El Tribunal pronunciaría tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

Para la división del trabajo se propuso organizar el Tribunal en Salas, y con el objeto de evitar jurisprudencias contradictorias, se determinó que el Pleno podrá intervenir, a instancia de alguno de los magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar esa jurisprudencia cuando las Salas pronuncien fallos divergentes. El Tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. La Administración Pública, los Tribunales Federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, conservarían sus propias facultades y su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación fuera parte.

Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.

La ley llama juicio y no recurso, a la instancia al Tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa, según antes se indicaba o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso. El Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La garantía del interés fiscal no es una condición para el ejercicio del derecho de oposición, sino únicamente para que se suspendan los procedimientos coactivos.

Hasta el año de 1936 en que se promulga la Ley de Justicia Fiscal los procedimientos de oposición estaban definidos en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1927, establecía en su Capítulo V un juicio de oposición, que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa.

Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa. Si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda, o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución.

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la Hacienda Pública Mexicana y el contribuyente, por que era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción.

1.2.2. ESTRUCTURA.

En cuanto a su estructura, el Tribunal Fiscal de aquella época estaba compuesto por cinco salas, tres Magistrados por sala, es decir, quince Magistrados que constituían el pleno del mismo y que se encargaba del gobierno del Tribunal. Para que el Tribunal pudiese sesionar, era indispensable la presencia de un mínimo de nueve Magistrados. Cada Sala estaría presidida por un Presidente quien duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto. A su vez, el artículo segundo de la Ley en comento, exponía que habría un presidente del Tribunal, quien asimismo presidiría su Sala y que duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.

1.2.3. COMPETENCIA.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, la competencia de dicho órgano jurisdiccional comprendía únicamente controversias de orden tributario; además, se incluyó en la competencia del Tribunal Fiscal, el conocimiento de los juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener la anulación de una resolución favorable a un particular. La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación rebasó los límites de lo tributario propiamente dicho, extendiéndose a otro tipo de actos administrativos, con lo que se inició una proyección de dicho órgano jurisdiccional, hacia la competencia general de un Tribunal de lo contencioso administrativo.

En 1949 se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social en el sentido de declarar que la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos

tienen carácter fiscal, por lo que el Tribunal Fiscal de la Federación resultaba competente para conocer de las controversias entabladas respecto de los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

También hay una nueva ampliación perteneciente al ámbito de lo contencioso administrativo que rebasa lo tributario, fue la relativa a los juicios promovidos contra multas por infracciones a las normas administrativas federales y del Distrito Federal, cuyo conocimiento se confirió al Tribunal Fiscal de la Federación a partir del año de 1966; también se autorizó a este Tribunal para conocer de los juicios referentes a pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Por lo que hace a la competencia del Tribunal, se estructuró en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal, como lo eran:

A. Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de organismos fiscales autónomos, que determinarían un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.

B. Las resoluciones que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas, en materia fiscal.

C. Contra cualquier otra resolución en materia fiscal que causara un agravio no reparable a través de algún recurso administrativo.

D. Una segunda esfera de competencia independiente de las resoluciones liquidadoras o determinadoras de créditos fiscales, lo constituyó el ejercicio de la facultad económico-coactiva por parte del Estado, cuando esta facultad no fuera ejercida conforme a la Ley.

E. Un tercer ámbito de competencia lo fue la negativa de la autoridad de devolver lo ilegalmente percibido en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos.

F. Por último se establecía la competencia del Tribunal, para conocer de las demandas interpuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de anular una resolución favorable a un particular, con lo que se establecía el equilibrio procesal entre las partes, en cuanto a los medios de defensa, se sentaba el principio de que la autoridad no pudiese revocar por sí sus resoluciones.

1.2.4. PROCEDIMIENTO.

Al crear al Tribunal Fiscal de la Federación y establecer las normas que regirán su funcionamiento, la Ley de Justicia Fiscal señaló en su Exposición de Motivos, como principales rasgos característicos del proceso los siguientes:

1) Constituye un juicio y no un recurso, ya que este último supone continuidad dentro de un mismo procedimiento, en tanto que con la instancia ante el Tribunal Fiscal se pasa de la actuación oficiosa de la Administración a la fase contenciosa o jurisdiccional⁴.

2) El juicio será *en* todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos, aunque en algunos casos llevarán implícita la posibilidad de una condena, como cuando se trata de negativas de devolución de lo pagado indebidamente. Además el fallo que declara la nulidad indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

3) El Tribunal Fiscal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de las autoridades a obedecer las sentencias del Tribunal deberá combatirse mediante el juicio de amparo.

4) La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución, ya sea expresa, o bien tácita, en el caso del silencio de las autoridades.

5) A fin de lograr una pronta y eficaz justicia, el procedimiento es oral, lo que implica los siguientes principios:

⁴ Villalobos Ortiz, María del Consuelo, Solís de Alba, Cristina Angélica y otros, De la Ley de Justicia Fiscal a La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, 1ª ed., Pág. 20.

a)El predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda.

b)El contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción.

c)La identidad física de las personas de los jueces durante el proceso, es decir que los magistrados que tramitaron el juicio sean los mismos que lo fallen.

d)La inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias.

e)La concentración del procedimiento, estableciendo una sola audiencia, salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo una corta vigencia, ya que el 30 de diciembre de 1938, se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1° de enero de 1939.

Es con la entrada en vigor del código de 1938, cuando se dota al Tribunal de ciertas facultades propias de un tribunal de plena jurisdicción, tales como imponer multas para hacer cumplir la suspensión del procedimiento de ejecución, así como el señalamiento de que la sentencia puede obligar a la autoridad a realizar determinados procedimientos o actos, para lo cual se fija un plazo de cuatro meses que se suspenderá en caso de que se interponga recurso contra la sentencia, hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

En cuanto a las características procesales del citado tribunal, éstas pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a. Como ya se mencionó, era un órgano de competencia específica en materia fiscal.

b. Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo a un criterio de división del trabajo.

c. Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en juicio de anulación y se regularon de acuerdo a lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado Francés.

d. El procedimiento establecido era uniinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.

e. Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma de 1934.

Es de señalarse que los precursores de la creación del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el que predominara la oralidad, de la cual la exposición de motivos reconoció una serie de ventajas como el contacto inmediato de los jueces con las partes y con elementos de convicción; la identidad física de la persona de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y como aspecto fundamental, la concentración del procedimiento en una sola audiencia, lo cual permitía una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales. Fue pues, uno de los fines primordiales de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el conseguir una justicia fiscal pronta y expedita, sin embargo y desafortunadamente, en la práctica se siguió el procedimiento escrito.

Es conveniente referirnos al inagotable problema de la división de poderes y la manera en que la exposición de motivos justificó la existencia de un Tribunal Administrativo en el seno del Poder Ejecutivo.

De igual forma que en la época de Vallarta, se crearon entre los estudiosos del derecho, legisladores y la Suprema Corte de Justicia, acaloradas discusiones sobre si la creación de un Tribunal Administrativo, atacaba el principio de la separación de poderes y violaba el artículo 49 de la Constitución.

Al respecto, la exposición de motivos resolvió el problema, diciendo que en efecto la doctrina mexicana prohibía la existencia de tribunales administrativos con capacidad de emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, pues existe la sujeción a los

tribunales federales en la vía de amparo, sin embargo, nada impide la creación de tribunales administrativos que sean independientes a la administración activa, que emitan sus fallos pero que sí estén sujetos a la revisión del Poder Judicial mediante el Juicio de Amparo.

La exposición de motivos también puntualizó que la jurisprudencia, a partir del año 1929, había establecido que tanto leyes federales como cualquier ley, podía impugnarse mediante recurso diverso al juicio de amparo y por lo tanto, ante autoridad distinta a la judicial, lo cual no quería decir que dicho recurso fuere paralelo al de amparo, sino por el contrario, que la resolución que le recayera a dicho recurso, fuere un requisito para la interposición de la demanda de garantías.

Para justificar al nuevo Tribunal Fiscal, la exposición de motivos también analizó el artículo 14 constitucional, que establece las garantías del juicio pero no precisa los tribunales ante los cuales debe seguirse dicho juicio, razón por la cual implícitamente, según los creadores del tribunal, se acepta la legalidad de otro tipo de tribunales que no sean judiciales, pudiendo ser procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Por último y para agotar el tema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos, la exposición de motivos en comento, resolvió a favor de la legalidad y constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación y estableció que siguiendo la línea francesa de pensamiento, la existencia de un Tribunal Administrativo no rompía con nuestra estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era válida y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública.

1.2.5. COSA JUZGADA.

Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal, se estableció que éstas tendrían fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos términos tienen cuando los emplean nuestros códigos de procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria; es una cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo. La cosa juzgada puede tener diversos grados, y que uno de ellos es

cuando un fallo ya no es revocable por recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinaria; sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le sea favorable la cosa juzgada sí es absoluta.

Con la jurisprudencia del propio Tribunal es de esperarse que se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales.

1.3. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.

Entró en vigor el 1° de enero de 1939, y recogió en su Título Cuarto las disposiciones de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, así como los lineamientos del juicio de nulidad, con algunas modificaciones. Entre las que destacan las relativas al procedimiento, como la contenida en el artículo 200, fracción VII, acorde a la cual debe apreciarse la resolución impugnada, tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal, a menos que ésta se hubiera negado a admitir las pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario, el actor no hubiera tenido oportunidad de ofrecerlas⁵. En el artículo 198 se dispuso que no serían admisibles las pruebas que no hubieran sido ofrecidas ante la autoridad demandada en la fase oficiosa del procedimiento, salvo que en ésta no hubiera existido oportunidad legal de hacerlo.

Esta disposición, que subsistió en el Código Fiscal de 1967, significa una limitación al derecho de defensa del particular que promueve el juicio de nulidad, que no se contempla en los lineamientos del mismo, según fueron establecidos por la Ley de Justicia Fiscal, y que modificó la naturaleza de la Instancia ante el Tribunal Fiscal, la cual, según se ha dicho, se configuró como juicio y no como un recurso, no estableció la vinculación entre la fase oficiosa y la contenciosa que implica que en el juicio no se puedan ofrecer y rendir otras pruebas distintas a las presentadas en el procedimiento administrativo.

⁵ Villalobos Ortiz, María del Consuelo, Solís de Alba, Cristina Angélica y otros, De la Ley de Justicia Fiscal a La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, 1ª ed., Pág. 111.

Tales preceptos convirtieron al juicio de nulidad en una segunda instancia del procedimiento administrativo, lo que no se arregla con el sistema de justicia delegada en que se basó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal independiente y autónomo respecto de la Administración activa, en virtud de lo cual el proceso debe ser también independiente del proceso administrativo.

En el Capítulo Primero se establecen las Disposiciones Generales, en las cuales se dispuso que el Tribunal Fiscal de la Federación tendrá las facultades que el código le otorgaba, éste dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa; se compondrá de veintiún Magistrados y funcionará en pleno y en siete Salas de tres Magistrados cada una. Tendrá un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto; estos Magistrados serán nombrados por el Presidente de la República a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado.

Para ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de 25 años, de notoria buena conducta, no haber sido condenado por delito intencional, contra la propiedad, abogado con título expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello, con cinco años por lo menos de práctica en materia fiscal.

Capítulo Segundo.- De la competencia:

Artículo 160.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

I. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin anterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que se constituyan contra funcionarios o empleados federales responsables en materia fiscal.

III. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin anterior recurso administrativo, sanciones por infracción a las leyes fiscales.

IV. Contra cualquier resolución dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

V. Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes han sido afectados por él.

VI. Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular.

VIII. Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación.⁶

1.4. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.

El segundo Código Fiscal comenzó a regir el 1° de abril de 1967, y en su Título Cuarto reprodujo sustancialmente las disposiciones concernientes al procedimiento contencioso del anterior ordenamiento, salvo algunas innovaciones, entre ellas las que aparecen reseñadas en la exposición de motivos y que se mencionan a continuación.

Se estableció la posibilidad de recusar a los Magistrados cuando éstos tuvieren impedimento o cuando, habiendo sido excitados por el Pleno a pronunciar sentencia no formularan el proyecto dentro de los quince días siguientes.

Se consagra en la ley el sistema de Magistrado Instructor que en la práctica había venido funcionando, para lo cual se amplían las facultades que la Ley de Justicia Fiscal y el primer Código Fiscal de la Federación atribuían al Magistrado Semanero para admitir o desechar las demandas y sobreseer en los juicios en caso de desistimiento del actor o revocación administrativa de la resolución impugnada. Se amplía también el recurso de reclamación ante la Sala contra las resoluciones del Magistrado Instructor.

Se adiciona la norma de que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

⁶ Villalobos Ortiz, María del Consuelo, Solís de Alba, Cristina Angélica y otros, De la Ley de Justicia Fiscal a La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, 1ª ed., Pág. 91 y 92.

Por otra parte, se separan del Código Fiscal todas las disposiciones relativas a la integración, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación para formar su Ley Orgánica, la cual entró en vigor en la misma fecha que el Código Fiscal de que se trata, es decir, el 1° de abril de 1967.

1.4.1. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución; como consecuencia de la misma, se estableció a favor de las autoridades hacendarías, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece, el Tribunal se compondrá de veintidós magistrados y actuarán en pleno o en salas.

Para ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requiere: ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título debidamente registrado en la Secretaría de Educación Pública, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación y con tres años de práctica en materia fiscal; el Tribunal tendrá un presidente que durará en su encargo un año, podrá ser reelecto y no integrará Sala, cada Sala tendrá también un presidente que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto.

El Tribunal tendrá un Secretario General de acuerdos, los secretarios y los actuarios necesarios para el despacho de los negocios de cada sala y los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación; los secretarios y los actuarios deberán ser mexicanos mayores de veinticinco años, licenciados en derecho, con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado en la Secretaría de Educación Pública y de reconocida buena conducta. Todos ellos estarán impedidos para desempeñar cualquier

otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito, etc., excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos.

El Tribunal tendrá entre otras las siguientes atribuciones:

I.- Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal Fiscal.

II.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal y los demás reglamentos necesarios para su buen funcionamiento.

III.- Resolver los recursos que concedan las leyes en contra de las sentencias y fallos que dicten las salas.

En el Tribunal Fiscal de la Federación habrá siete salas, integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una sala, será indispensable la presencia de tres magistrados y para las resoluciones bastará mayoría de votos.

1.5. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 2 DE FEBRERO DE 1978.

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un cuerpo Colegiado, cuya actividad es dilucidar las controversias existentes entre un órgano del Estado y un particular, con la finalidad de impartir justicia en materia fiscal federal; antes de la reforma, el Tribunal Fiscal no tenía capacidad para hacer cumplir sus resoluciones, y el particular estaba obligado a solicitar el cumplimiento de dichos fallos por la vía del Juicio de Amparo.

El Tribunal se integraba por una Sala Superior y por las Salas Regionales:

a. Las Salas Regionales que actúan como entes que pueden conocer, instruir y resolver cualquier clase de asuntos que sean competencia del Cuerpo Colegiado, se encuentran distribuidas en diversas zonas de la República, con la finalidad de que los juicios se resuelvan cerca del domicilio del particular demandante, o de aquel sujeto privado cuyos

intereses se vean afectados por la interposición de una demanda por parte de una autoridad.

b. La Sala Superior, cuyas funciones son las de poder resolver aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, como lo pueden ser los juicios cuyo valor exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, elevado al año, y los negocios en que para su resolución sea necesario fijar, por primera vez, la interposición directa de una Ley, o bien determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación; para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años, y sin exceder de sesenta y cinco años de edad al día de la designación, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco años de práctica en materia fiscal. Al término de su primer periodo, un magistrado podrá ser nuevamente designado si tiene más de sesenta y cinco años y sin exceder de setenta.

El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, quien será también secretario de acuerdos de la Sala Superior, un Oficial Mayor, los Secretarios, los actuarios y los peritos necesarios para el despacho de los negocios de las salas, así como los empleados que determinen el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Sala Superior se compondrá de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de seis de sus miembros para que pueda sesionar; las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y si persiste se designará nuevo ponente.

El presidente del Tribunal será designado en la primera sesión anual de la Sala Superior, durará en su encargo un año, podrá ser reelecto y formará parte de la misma sala; el

Tribunal en sus Salas Regionales se integrará por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pago de las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, la Sala en cuya circunscripción territorial tenga su sede la autoridad que haga dicho requerimiento.

Las demandas se distribuirán en las Salas de manera que corresponda igual número a cada magistrado, quien tendrá la calidad de instructor respecto de las que le sean turnadas.

1.6. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 10 ENERO DE 1996.

En el año de 1995 la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación no contemplaba dentro de su competencia material a la materia administrativa.

En el año de 1996, se publica la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual deroga a la Ley del 2 de Febrero de 1978; en esta ley se regula la competencia material en el artículo 11 fracción XIII; de la simple lectura de la referida fracción, deducimos que el Tribunal Fiscal de la Federación, con esta nueva Ley Orgánica se vuelve un Tribunal Administrativo, dicho artículo señala lo siguiente:

“Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que a continuación se señalan.

...

XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.”

Las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo undécimo señalaba que en relación con las modificaciones a que se refiere el artículo décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

III.- Se reforma la denominación del “Tribunal Fiscal de la Federación”, por la de “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”. En consecuencia se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante señalar la tesis que a continuación se transcribe, ya que la misma señala que en la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con esta nueva reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se establecía la opción de impugnar los actos que rigen a ese ordenamiento por medio del juicio que se sigue ante dicho Tribunal.

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTICULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral se corrige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que este sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce

en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de el se incluyó dentro del ámbito competencia! del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de este es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que ponga fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tiene la opción de Impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que la hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.”

Esta tesis aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, página 42; por instrucciones de la Segunda Sala se pública nuevamente con las correcciones que indicó.

1.7. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE 6 DE DICIEMBRE DEL 2007.

En fecha 6 de diciembre de 2007, se publica la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual según el artículo segundo transitorio, abroga la Ley Orgánica del Tribunal, publicada el 15 de diciembre de 1995, de la simple lectura del artículo 1º, se desprende la naturaleza de dicho Tribunal, destacando que se trata de un Tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley orgánica establece.

Así mismo, Con la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, se fortaleció la organización de ese órgano jurisdiccional, a través del establecimiento de diversas medidas para su adecuado funcionamiento en lo que respecta a su administración, vigilancia y disciplina, precisando a su vez la competencia material de ese Tribunal, de

conformidad con diversos ordenamientos que le confieren facultades para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares.

En esta nueva Ley, se regula la competencia material del Tribunal en el artículo 14, dicho artículo señala lo siguiente:

“Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

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

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

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

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

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

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

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

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las

disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

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

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

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”⁷

REFORMA DEL ARTICULO 15 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Como lo comentamos en el punto anterior, con la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, se fortaleció la organización de ese órgano jurisdiccional.

⁷ Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 2007. Primera sección, Pág. 55.

Por otra parte, el 4 de diciembre de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del Decreto anterior, se confieren facultades al honorable Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotándolos de plena autonomía para dictar sus fallos y que, a su vez, tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, *“así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la Ley”*, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

En ese tenor, atento a la génesis y evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a la concepción que motivó la creación de esa instancia jurisdiccional, resulta indispensable establecer con toda claridad su ámbito de actuación en el terreno de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, esto es así pues en esta materia el Tribunal está facultado, conforme al marco jurídico vigente, para actuar con plena jurisdicción, es decir, para imponer sanciones administrativas o bien, si debe únicamente actuar como un Tribunal de revisión de la legalidad de los actos expedidos por las autoridades.

Al respecto, a partir de la reforma del 21 de diciembre de 2007, el artículo 15, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa le otorga facultades para conocer de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, señalando que el procedimiento para conocer de los mismos es el establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sobre el particular, es pertinente señalar que en una primera impresión dicha disposición parece ser acorde con lo previsto por la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, antes citada.

Sin embargo, resulta indispensable tomar en consideración que en términos del artículo segundo transitorio, del decreto de reforma anteriormente aludido, se dispuso que en tanto no se modifique la legislación que regula la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, ésta continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes al momento de su aplicación.

Así las cosas, y atendiendo a un razonamiento de carácter armónico y teleológico se colige que la disposición a la que hace referencia la citada disposición transitoria, no puede ser otra que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por ser ésta la reglamentaria del artículo 113 constitucional, que establece los principios del régimen disciplinario administrativo de los servidores públicos.

En efecto, el precepto constitucional invocado dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos no las leyes orgánicas de los órganos jurisdiccionales determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al no tener como objeto, por su propia naturaleza, la regulación de la materia disciplinaria administrativa, no puede considerarse como reglamentaria del artículo 113 constitucional.

En este contexto, es evidente que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución requiere, para tener plena vigencia disposiciones reglamentarias que definan con claridad y precisión la distribución de competencias que deberán existir entre distintas autoridades para investigar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos, así como el procedimiento aplicable en la materia.

De esta manera y hasta en tanto, el honorable Congreso de la Unión defina los principios que regulen el régimen disciplinario de los servidores públicos, se reforma en vía de mientras el artículo 15, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, a efecto de clarificar la competencia de ese órgano jurisdiccional en materia disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional.

De esta manera, y toda vez que a la fecha no se ha actualizado la hipótesis contemplada en el artículo Segundo Transitorio del referido decreto, se sostiene que no es jurídicamente viable que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de su Ley Orgánica conozca de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Por lo anterior, se considera procedente, que hasta en tanto el honorable Congreso de la Unión defina los principios que regirán el régimen disciplinario de los servidores públicos, como lo dispone la reforma constitucional antes señalada, se reforme la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de clarificar que la competencia para imponer sanciones administrativas a servidores públicos continúa a cargo de las autoridades señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional.

Para ello, resulto pertinente reformar el artículo 15, de la mencionada Ley Orgánica, para establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuará conociendo de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como de los juicios que se promuevan contra las resoluciones que decidan los recursos administrativos señalados en esta última ley.

Asimismo y con el propósito de evitar cualquier duda o interpretación errónea al respecto, también se estimó pertinente prever en una disposición transitoria que la reforma al artículo 15, estará vigente hasta en tanto se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución General de la República.

Con lo anterior, se dará seguridad jurídica a los servidores públicos sujetos a algún procedimiento disciplinario y evitará confusiones de las autoridades administrativas sobre la instancia competente para conocer en la materia.

Así las cosas se reformó el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

“Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento”.

1.8 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1º DE ENERO DE 2006 QUE DEROGA EL TÍTULO VI DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Entró en vigor el 1º de enero de 2006, y recogió en su totalidad el Título VI del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de enero de 2005, dicha Ley está integrada por las disposiciones que norman la sustanciación del Juicio Contencioso Administrativo. Aunado a lo anterior, en la citada legislación se incorporan novedades respecto de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asimismo se incluyen situaciones novedosas en relación a las contenidas en el Código Fiscal de la Federación previamente referido, destacando las siguientes:

a) La posibilidad de que los particulares puedan impugnar no solamente los actos administrativos de carácter individual que les afecten, sino también las resoluciones administrativas de carácter general, excluyendo de la competencia del Tribunal a los reglamentos.

b) Se incorpora la condena en costas a favor de la autoridad demandada, con la finalidad de evitar y erradicar las prácticas dilatorias.

c) Se prevé la posibilidad de que la autoridad demandada indemnice al particular por los daños y perjuicios que le haya causado, cuando la autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada, aclarando que, tanto la condena en costas, como la indemnización, deberán ser tramitadas a través de la vía incidental.

d) Se reducen los plazos procesales.

e) Se fortalecen las disposiciones relativas a la suspensión de la ejecución del acto reclamado, incluyendo la posibilidad de la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho.

f) Se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emita el propio Tribunal.

Además de lo anterior, se incluyeron con el ánimo de perfeccionar las disposiciones de la Ley, diversas propuestas presentadas por el Senador David Jiménez González, respecto de las cuales, la Comisión dictaminadora consideró atinadas, llevándose a cabo las modificaciones respectivas, siendo estas las siguientes:

a) En el artículo 6°, el penúltimo párrafo cambia de lugar, y pasa a ser el párrafo tercero, en virtud de que define lo que se considera como una práctica dilatoria.

b) En el artículo 8°, para dotar al texto de mayor claridad, se mejora la redacción de la fracción IV, segundo párrafo;

c) En el artículo 15, fracción VI, se determinó remitir al plazo previsto en el artículo 17, relativo a la ampliación de la demanda, con la finalidad de evitar dos términos para la nulidad de notificaciones, a saber, uno cuando se impugna en la demanda y, otro, cuando la autoridad hace valer la extemporaneidad de la demanda, en la contestación de la misma.

d) En congruencia con la modificación propuesta anteriormente, en el artículo 17, se adiciona una fracción V, para prever como causal de ampliación de la demanda cuando la

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

e) A efecto de dotar a la Ley de mayor seguridad jurídica para los particulares, y tomando en consideración que en algunos casos, de no decretarse las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente, motivo de la resolución impugnada, se podría dar lugar a que el litigio quedara sin materia o se causara un daño irreparable al actor, se consideró necesario incluir las denominadas medidas cautelares y, en ese tenor, se adiciona al Título II, un capítulo III denominado "De las medidas cautelares", pasando los actuales capítulos III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, a ser IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, respectivamente; el cual contendrá cuatro artículos y, en consecuencia, se recorrerá la numeración de los demás artículos de la Ley.

f) En el artículo 28, fracción V, por motivos de seguridad jurídica se eliminó la facultad discrecional para que la Sala Regional conceda la suspensión provisional.

g) En el artículo 40, se adiciona un párrafo primero, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, a efecto de prever que el actor que pretenda se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, pruebe los hechos de los cuales deriva su derecho y la violación correspondiente, cuando ésta conste en hechos positivos, y el demandado sus excepciones.

h) A efecto de modernizar y hacer congruente el texto de la Ley con las reformas que se están efectuando al Código Fiscal de la Federación, se estimó conveniente modificar el artículo 46, relativo a la valoración de las pruebas, para incluir a los documentos digitales.

i) En el artículo 58, relativo al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, toda vez que también conoce y emite resoluciones en determinados asuntos, las que dictaminan consideran necesario incluir al Pleno del Tribunal.

En la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se incorporaron disposiciones jurídicas tendientes a mejorar el proceso contencioso administrativo y se fortalece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo que

se pretende garantizar la plena jurisdicción del mismo, sentando las bases para contar con una verdadera instancia contenciosa administrativa.

Al respecto de lo anterior, si bien es cierto que con la citada Ley se busca la consumación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un órgano de plena jurisdicción, no se otorgan al mismo verdaderas facultades para lograr la coercitividad de sus resoluciones, ya que si bien es cierto, con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar la supuesta efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emita el propio Tribunal, es igualmente cierto que el mismo no tiene a su alcance la posibilidad de comprobar la real ejecución de las sanciones que el mismo impone en el incumplimiento de sus resoluciones, tal es el caso de las multas que impone en la citada hipótesis, mismas que, considero carecen de coercitividad, en virtud de que la autoridad encargada de la ejecución de dichas multas derivadas de las sanciones impuestas por el Tribunal en el procedimiento de cumplimiento de sus resoluciones, resulta ser Autoridad Fiscal (Sistema de Administración Tributaria) dependiente del Poder Ejecutivo, autoridad que por la citada dependencia del Poder Ejecutivo tiene una discrecionalidad fáctica de ejecutar las sanciones referidas.

Por lo anterior, considero que la plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está lejos de lograrse, en virtud de la ausencia legal de facultades y medios legales idóneos que permitan y obliguen orgánicamente al Tribunal exigir el cumplimiento de sus resoluciones, a través de la imposición de sanciones efectivamente coercitivas, respecto de las cuales la citada Juzgadora tenga la certeza jurídica de su ejecución.

Finalmente la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo Cuarto Transitorio dispone que “los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la presente Ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda”, situación que consideramos violatoria del artículo 14 Constitucional, en razón de que con la citada disposición se viola la garantía consagrada en el citado precepto constitucional, en atención a la prohibición implícita de no poder aplicar al particular disposición alguna que beneficie su situación jurídica procesal en el juicio contencioso administrativo.

1.9 ESTRUCTURA ACTUAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Actualmente con base en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal se encuentra integrado por la Sala Superior, las Salas Regionales y la Junta de Gobierno y Administración, mismas que describiremos a continuación.

SALA SUPERIOR

La Sala Superior se compone por 13 Magistrados, especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los períodos que señale la Ley Orgánica. nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o bien de la Comisión Permanente según sea el caso.

Para sesionar en la sección bastará con la presencia de 4 cuatro Magistrados; las secciones de la Sala Superior se integran con cinco Magistrados de entre los cuales elegirán a sus presidentes. El presidente del Tribunal no integrará sección. Los Presidentes de las secciones serán designados en la primera sesión que en el año tenga la sección respectiva, la cual será privada. Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

SALAS REGIONALES

Las Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una, requieren la presencia de los tres para poder sesionar, mientras que para resolver es necesaria la mayoría de votos.

Los magistrados de las Salas Regionales, al igual que los de la Sala Superior, serán, nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado y podrán ser reelectos.

Cada Sala Regional estará presidida por uno de sus magistrados, los Presidentes de las Salas Regionales serán designados en la primera sesión que en el año tenga la sala respectiva, y durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata, así mismo habrá un magistrado instructor que puede ser cualquiera de los tres, quien se encargará de la tramitación del juicio desde la presentación de la demanda, hasta el cierre de la instrucción.

Las Salas Regionales se encuentran en las diferentes regiones en el que se divide el territorio nacional a saber:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;

XX.Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

XXI.Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

Las Salas Regionales, conocerán de los juicios por razón del territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante.

Así mismo, el Tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, Oficiales Jurisdiccionales, Secretario General de Acuerdos de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales, Actuarios, Peritos y demás empleados administrativos.

JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION

La Junta de Gobierno y Administración, será el órgano del Tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones; se integrará por el presidente del Tribunal, quién también será el Presidente de la Junta de Gobierno y Administración, dos Magistrados de Sala Superior y dos Magistrados de Sala Regional.

Los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración serán electos por el Pleno en forma escalonada por periodos de dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Sólo serán elegibles aquellos Magistrados cuyos nombramientos cubran el periodo del cargo en dicha Junta.

Los Magistrados que integren la Junta de Gobierno y Administración no ejercerán funciones jurisdiccionales. Una vez que concluyan su encargo en dicha Junta, se reintegrarán a las funciones jurisdiccionales, siempre y cuando estén en edad de desempeñarse como Magistrados.

Dentro de las facultades de la Junta de Gobierno y Administración, se encuentran las siguientes:

I. Proponer, para aprobación del Pleno, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal y expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal;

II. Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal, para los efectos señalados en el artículo 1o de la Ley Orgánica del Tribunal.

III. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el Pleno, para los efectos del artículo 18, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal.

La evaluación se basará en los elementos objetivos y datos estadísticos sobre el desempeño del cargo, de conformidad con las disposiciones aplicables;

IV. Llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y el número de las Salas Regionales, así como materias específicas de competencia de las Secciones o de las Salas Regionales, en su caso, y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables;

V. Adscribir y, en su caso, cambiar de adscripción a los Magistrados de las Salas Regionales y demás servidores públicos del Tribunal, observando las Condiciones Generales de Trabajo respecto de los trabajadores a los que les sean aplicables;

VI. Elegir y adscribir, de entre los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, a los que habrán de suplir a los Magistrados de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración, así como los que cubrirán las ausencias de los Magistrados de Sala Regional, en términos de lo dispuesto por esta Ley;

VII. Proponer al Pleno, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el Estatuto de la Carrera previsto en el párrafo segundo del artículo 10, que contendrá:

a) Los criterios de selección para el ingreso al Tribunal en alguno de los puestos comprendidos en la carrera jurisdiccional;

b) Los requisitos que deberán satisfacerse para la permanencia y promoción en los cargos, y

c) Las reglas sobre disciplina y un sistema de estímulos a los servidores públicos jurisdiccionales.

VIII. Expedir las normas de carrera para los servidores públicos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 10;

IX. Nombrar, remover, suspender y resolver todas las cuestiones que se relacionen con los nombramientos de los servidores públicos de la carrera jurisdiccional, en los términos de las disposiciones aplicables;

XI. Conceder licencias prepensionarias con goce de sueldo a los Magistrados, Contralor Interno, Secretario General de Acuerdos y Secretarios Adjuntos de las Secciones, hasta por tres meses;

XII. Conceder licencias sin goce de sueldo a los Magistrados hasta por tres meses, siempre que exista causa fundada que así lo amerite;

XIII. Instruir y resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de esta Ley e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

1.9.1 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía, con organización y competencia que se establece en su propia Ley Orgánica.

Dicho Tribunal se integra por una Sala Superior compuesta por 13 magistrados y 21 Salas Regionales distribuidas en las diferentes regiones del territorio nacional, compuestas por tres magistrados cada una.

Las Salas Regionales, conocen en razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante que impugne las resoluciones correspondientes, excepto en los casos en que el demandante no tenga domicilio fiscal en territorio nacional o que se trate de empresas que formen parte del sistema financiero o bien tengan según la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el carácter de controladora o controlada, caso en el cual será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentra la autoridad ordenadora que dictó la resolución impugnada.

Por otra parte, dichas Salas también conocen de juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de su competencia. En estos casos la Sala competente será la que tenga jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar.

Por lo que toca a la competencia del Tribunal, inicialmente se estableció con competencia exclusiva en materia fiscal, pero mediante diversas reformas se ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá en única instancia, a través de las Salas regionales y de la Sala Superior, cuando ésta ejerza su facultad de atracción, de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de algún ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente recibido por el Estado; así mismo conocerán de las resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; de igual manera de las que

causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores y a las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Se les ha dado competencia para conocer de controversias en materia de pensiones y prestaciones sociales a los miembros de la fuerza aérea, armada, pensiones civiles ya sea a cargo del Erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; de los asuntos relacionados con los créditos a favor del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores; sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada; sobre resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizadas federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Actualmente además, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. El procedimiento para conocer de éstos juicios será el que señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para concluir este capítulo, vamos a definir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un órgano jurisdiccional en vías de consumarse como un verdadero órgano de plena autonomía, encargado de Impartir justicia administrativa resolviendo en forma imparcial las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta y completa para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, para así salvaguardar, el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo.

De ahí el reconocimiento de que es objeto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como institución al servicio de la sociedad, del país y del estado de derecho. Así pues, esta función se traduce en un instrumento importante para el logro de la paz social, para el desarrollo democrático y para el avance del estado de derecho, habida

cuenta que la administración de justicia, en cuanto alta tarea del estado, debe llevarse a cabo de la manera más puntual que corresponda a sus fines, es decir, logrando que los tribunales hagan cumplir los postulados constitucionales, consagrados por el sistema democrático, con lo cual se logra dicho desarrollo, y auspicia a la par que el estado de derecho se enriquezca y avance.

1.10. REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA VIGENTE.

El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa entró en vigor el día 1 de enero de 2004, el mismo concentra las normas de organización y funcionamiento del mismo entre ellas el horario del tribunal al recibir en la oficialía las diligencias llevadas a cabo dentro del juicio contencioso administrativo federal, asimismo contiene las facultades y atribuciones de los órganos, unidades y servidores públicos, que lo conforman y la forma en que deberán ser suplidos, las reglas para el turno, asignación y reasignación de expedientes.

De igual manera recoge las disposiciones concernientes a las facultades de cada servidor público, la distribución de la Salas que lo integran, de igual manera contempla las disposiciones que regulan el funcionamiento de la coordinación general de apoyo especializado, mismo que estará integrada por las Direcciones Generales de Planeación y Normatividad; de Comunicación Social; de Publicaciones y de Informática, así como del Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa.

CAPITULO II.

SUBSTANCIACION DEL JUICIO DE NULIDAD.

2.1 JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Para iniciar el estudio del presente capítulo, revisaremos brevemente algunos conceptos, que nos ayudarán a entender el tema que nos ocupa; el estudio del juicio contencioso administrativo necesariamente implica diferenciar los conceptos de juicio, proceso y procedimiento; por otra parte es preciso explicar a que nos referimos cuando hacemos alusión a “*lo contencioso administrativo*”.

“Por *juicio o proceso jurisdiccional*, es el conjunto de actos que se siguen ante los funcionarios y órganos del Estado, encargados de impartir justicia, con la finalidad de resolver conforme a derecho, una controversia entre dos o más sujetos que tienen intereses opuestos”⁸.

De manera muy precisa, el maestro Rafael de Pina afirma, *juicio* es “sinónimo de proceso”⁹.

Cuando la doctrina se refiere al juicio, normalmente hace referencia a la trilogía procesal, ésta se refiere en cuanto al número de personas que intervienen, es decir, las partes con intereses opuestos y la autoridad que resuelve la controversia, se trata evidentemente de la juzgadora, que cuenta con facultades jurisdiccionales; y aquellas, las partes contendientes (la parte actora y la parte demandada).

Por otra parte como ya quedo aclarado, el concepto proceso es considerado como sinónimo de juicio; bajo éste contexto en términos generales se llama proceso al “conjunto de actos que, a través de diversas fases y dentro de un lapso específico, llevan a cabo dos o más sujetos entre los que ha surgido una controversia, a fin de que un órgano con

⁸ López Ugalde, Antonio. El Poder Judicial de la Federación para jóvenes. Editorial. Mc Graw Hill, 1ª edición, México 2004, Pág. 15.

⁹ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág.337.

facultades jurisdiccionales aplique las normas jurídicas necesarias para resolver dicha controversia, mediante una decisión revestida de fuerza y permanencia, normalmente denominada sentencia”¹⁰; o en palabras del maestro Jaime Guasp, el proceso es “Una serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada mediante la intervención de órganos del Estado instituidos especialmente para ello”.¹¹

En relación al concepto procedimiento administrativo, el maestro Francisco López Nieto, ofrece la siguiente definición, “El procedimiento administrativo es el cause legal, que los órganos de la administración se ven obligados a seguir, a la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos”¹²; de tal manera que existe una distinción entre proceso y procedimiento.

Para el maestro Alfonso Nava Negrete, el procedimiento administrativo es *“el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración”*. *“En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que siguen ante los tribunales quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional”*. La diferencia que existe entre procedimiento administrativo y proceso administrativo, estriba en que, el primero es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia, ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal; en suma el procedimiento tiene como finalidad producir un acto administrativo, en cambio el proceso administrativo una sentencia; el primero, se regula por una ley administrativa y el segundo por una ley procesal”¹³.

Hablar de procedimiento es considerar un camino, un cause, una vía, es decir es el camino legal que busca llegar a un fin (la emisión de un acto administrativo) pero cada

¹⁰ Manual del Justiciable, Elementos de Teoría General del Proceso. Suprema Corte de Justicia de la nación. Poder Judicial de la Federación, 1ª edición, México 2003, Pág.10.

¹¹ Guasp, Jaime. Concepto y Método de Derecho Procesal. Primera edición, ed. Civitas, S.A. Madrid 1997. Pág. 25.

¹² López Nieto. Francisco. El procedimiento Administrativo. Ed. José Mª. Bosch, Barcelona 1960 Pág. 21.

¹³ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Ed.,Fondo de cultura económica, segunda edición México 2001 Pág. 360, 363 y 364.

paso o acto administrativo debe ser emitido por autoridad competente para que, con motivo de sus funciones emita un nuevo acto.

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional, razón por la cual podemos afirmar que todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento o cause legal y por el contrario, no todo procedimiento es un proceso ya que no se tiene la misma finalidad.

En esencia, las diferencias que existen entre proceso y procedimiento administrativo atienden al fin que persiguen cada uno; es decir, por una parte el procedimiento es todo el conjunto de actos consecutivos previstos en la ley, y encaminados a lograr un fin; en la materia administrativa, lo que se busca es el nacimiento o emisión de un acto administrativo y el proceso es un conjunto de actos que integran una forma de solución de controversias, en la cual participan cada uno de los sujetos de la trilogía procesal, donde se sigue una norma que indica como se debe dar seguimiento para que se resuelva la controversia planteada.

Así las cosas, ya que hemos referido la distinción entre los anteriores conceptos, podemos comentar que existe un procedimiento llamado "*contencioso administrativo*" que prevé un conflicto de intereses entre los particulares y el Estado que normalmente es la administración, de ahí que el juicio se llame contencioso administrativo, porque el conflicto de intereses implica una contienda entre la administración y los particulares.

Para Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez el contencioso administrativo, "es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la administración pública".¹⁴

Ahora bien, es de señalarse previamente que la justicia administrativa se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales, cuyo objetivo es "lograr la

¹⁴ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica Del Contencioso Administrativo Ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Primera edición. Ed. Porrúa México 1990. Pág. 17.

extinción de actos administrativos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones...”¹⁵.

El juicio contencioso administrativo, comprende una actividad jurisdiccional realizada por un órgano creado ex profeso, y para entender la naturaleza del juicio contencioso administrativo, debemos analizar las actividades que realizan los órganos juzgadores, así como el fin que se persigue en esta materia (emisión de una sentencia); tomando en cuenta la función jurisdiccional que tiene la autoridad que resuelve la controversia, y con base en los conceptos antes apuntados de proceso y procedimiento, podemos adelantar, que *“la naturaleza del juicio contencioso es la de un proceso”*, a través de un procedimiento jurisdiccional, que tiene como fin solucionar las controversias que se susciten entre los particulares y la administración, a través de una sentencia.

En México el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano competente para conocer del Procedimiento Contencioso, por el cual se resuelve la controversia en materia administrativa, el Tribunal juzga respecto de la legalidad o ilegalidad de actos de la Administración Pública, tal afirmación se desprende del artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer que “los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de ésta ley”, misma que en su artículo Segundo Transitorio deroga el Título VI, del Código Fiscal de la Federación y los artículos del 197 al 263 del citado ordenamiento legal. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo entró en vigor el 1º de enero de 2006 y es la que regula el procedimiento a seguir para dar solución a una controversia entre particulares y la Administración.

El Procedimiento Contencioso ha recibido diferentes denominaciones a saber, como “juicio de nulidad” o de anulación, también llamado “procedimiento contencioso”. Cabe precisar como ya se hizo mención anteriormente, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, emplea la palabra procedimiento, y se entiende que está integrado por un conjunto de actos para lograr un fin, a los que deben someterse las partes y el órgano juzgador; la ley procesal indica el camino a seguir, el procedimiento es contencioso, porque se crea como consecuencia de la controversia planteada entre los

¹⁵ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica Del Contencioso Administrativo Federal. Séptima edición. Ed. Porrúa México 2002. Pág. 14.

particulares y la Administración, respecto de la legalidad de un acto administrativo emitido por una autoridad del mismo carácter. Así mismo podemos considerar que la naturaleza del juicio contencioso, es de naturaleza administrativa, ya que los actos que en él se controvierten son emitidos por autoridad que depende del ejecutivo.

Dolores Herduàn Viruès opina “Lo contencioso administrativo implica atribuir, a un Tribunal situado fuera del poder judicial verdadera jurisdicción, para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo, a fin de que los actos de éste queden sometidos al juzgamiento de ese Tribunal; implica también la independencia de éste frente a los demás órganos del propio poder ejecutivo y requieren los juzgadores el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos...lo contencioso-administrativo... constituye así una de las dos vías de auto control de la legalidad de los actos administrativos...en ejercicio de la cual el Tribunal puede sentenciar libremente”¹⁶.

De esta forma, la naturaleza procesal del contencioso administrativo es una forma de control de legalidad de los actos administrativos, y por medio del juicio contencioso, se impugnan los actos administrativos. Así, el contencioso administrativo, es un control jurisdiccional; “se puede considerar conflicto jurídico que crea el acto de autoridad administrativa, al vulnerar derechos subjetivos o agraviar los intereses legítimos de algún particular...”¹⁷.

2.2 PARTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Las partes en el juicio, según la doctrina procesal son extremadamente necesarias para que éste se desarrolle; así el maestro Arturo Iturbe Rivas expresa que “El proceso, si bien es dirigido por el órgano jurisdiccional, se desarrolla entre dos personas que contienden entre sí, a quienes la terminología procesal denomina partes”¹⁸. En el proceso contencioso administrativo participan el actor o el demandante (quien pretende) y el

¹⁶ Herduàn Viruès, Dolores. Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal México, 1977. Pág. 55

¹⁷ Argañaraz, Manuel J. citado por Delgadillo, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario 9ª Reimpresión a la 3ª, Editorial. Limusa Editores. México, 2001. Pág. 199.

¹⁸ Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo. Editorial. Porrúa. México 2004. Pág. 123.

demandado (quien se resiste), este último está representado normalmente, por las autoridades administrativas o fiscales.

Existen otras personas (terceros), que tienen un derecho incompatible con la pretensión, o bien son coadyuvantes de las autoridades demandadas, cuyo interés se concretiza en que se declare la legalidad de la resolución impugnada, o se modifique o anule aquella resolución que resulta favorable para el particular (actor).

De conformidad con el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante, comúnmente conocido como actor (pretensor), en este caso, es el particular contribuyente, aunque en casos excepcionales como en el juicio de lesividad, el actor es la autoridad administrativa. “En términos generales el demandante o actor en el contencioso administrativo, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es quien promueve el juicio, y dicho carácter lo podrá tener el particular: sea persona física o moral, o la autoridad administrativa”¹⁹.

Respecto al actor, podemos decir que éste deberá acreditar su interés jurídico en el juicio y debe expresar que se le causa un agravio, debe contar con legitimación (ad causam) para no dar pauta a una causal de improcedencia y es lógico, pues quien pretenda instar a la autoridad jurisdiccional, debe contar con un interés y éste se debe acreditar; en relación a éste punto, es conveniente mencionar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 5º, establece que cuando el demandante no promueva a nombre propio, no podrá el actor o demandante ser representado por un gestor, toda vez que no procede la gestión de negocios, debiendo comprobar, quien promueva a nombre de otro, la personalidad (ad processum) con que se ostente a más tardar el día de la presentación de la demanda o de la contestación en su caso. No omito comentar que en éste mismo artículo, se toma en cuenta la representación de los menores de edad, los incapaces, de la sucesión y del ausente, lo cual pone en relieve el interés de mejorar la ley, así se puntualizó de manera enfática que “los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre

¹⁹ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica Del Contencioso Administrativo Federal. Séptima edición. Ed. Porrúa México 2002. Pág. 83.

reciba las notificaciones... y que las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines”²⁰.

II. Los demandados. Tendrán ese carácter: a) La autoridad que dictó la resolución impugnada, b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa (juicio de lesividad), c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal. Sobre este inciso c) llama la atención, que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cambia ésta disposición, ya que se incorpora al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, en lugar del titular de la Secretaría de Estado; ya no son consideradas como parte en el juicio, ni Procuraduría General de la República, ni la del Distrito Federal, lo anterior consideramos como un cambio positivo en razón de que es el SAT quien finalmente puede ser considerado como parte en el juicio contencioso, ya que es un organismo que cuenta con los medios de defensa para representar los intereses de la Hacienda Pública Federal.

Dentro del mismo plazo, establece el último párrafo del inciso c) “que corresponda a la autoridad demandada, la secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación”, esto es debido a que la secretaría pertenece a la Administración Pública Federal encargada del cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales; es evidente que cuando se controviertan resoluciones que versen sobre tales conceptos, tendrá interés en que subsista la providencia impugnada, a pesar que ésta autoridad no sea, quien haya emitido el acto.

III. El tercero, que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante; es aquella persona que esté de acuerdo con la resolución de la autoridad administrativa, es decir, que su derecho o interés no es compatible con la pretensión del actor.

²⁰ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008 Págs. 2 y 3.

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

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad, cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15.

Si el tercero se apersona al juicio contencioso administrativo, ello implica su colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas; a éste tercero también se le puede denominar coadyuvante adhesivo; así podemos afirmar que el escrito mediante el cual el tercero pretenda apersonarse, deberá contener los requisitos de la contestación de la demanda.

2.3 PROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

El maestro Ponce Gómez hace una breve referencia sobre éstos conceptos, al tratar el juicio contencioso y expone lo siguiente, “Se entiende por improcedencia del juicio, a la imposibilidad jurídica para realizar el objeto de la acción que se intenta. Así mismo refiere el maestro Ponce, que por sobreseimiento del juicio se entiende, el acto procesal que concluye el juicio sin el estudio del asunto en cuanto al fondo”²¹; si por improcedencia del juicio se entiende la imposibilidad de actuar, entonces, la procedencia del juicio es una posibilidad concreta y jurídica que se establece en una ley, para realizar el objeto de la acción que se intenta, es decir, que existen presupuestos normativos en los cuales se considera posible proceder en la vía contenciosa, éstos presupuestos normativos nos dan el margen de los casos en que procede el juicio contencioso administrativo y en cuanto al sobreseimiento, se manifiesta simple y sencillamente que sobreseer, es no entrar al fondo del asunto, implica que el Juzgador emita un auto en el que determine que no se realizará el estudio del asunto en cuanto al fondo.

²¹ Ponce Gómez, Francisco, Ponce Castillo, Rodolfo,. Derecho Fiscal. Editorial Banca y Comercio, Décima edición, México, 2005. Págs. 328 y 329.

La procedencia del juicio contencioso se desprende de la competencia del Tribunal, que se encuentra prevista en su ley orgánica, así mismo, la ley procesal prevé un capítulo destinado a regular las hipótesis en las que no procede el juicio de nulidad, es decir, los casos en que se impide continuar la tramitación del juicio.

La ley procesal que regula el juicio contencioso, en su artículo 2º primer párrafo precisa que, “El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, tal disposición como ya se mencionó, se encuentra íntimamente vinculada con la competencia del Tribunal, que en su artículo 14 de La ley Orgánica del Tribunal, establece la competencia material del mismo.

De la Competencia Material del Tribunal

“Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

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

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

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

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

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

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

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

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

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

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

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”²²

Estas quince fracciones son las que constituyen resoluciones administrativas definitivas, por las que de conformidad con el artículo 2º, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es procedente el juicio contencioso, en razón de que estas fracciones están definidas por la Ley Orgánica del Tribunal, como resoluciones definitivas.

²² Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 2007. Primera sección, Pág. 55.

El segundo párrafo, del artículo 2º, de la ley procesal, establece, “procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación”; cabe aclarar que ésta disposición considera a los decretos y los acuerdos, como actos administrativos de carácter general excluyendo a los reglamentos; sin embargo considerando que los reglamentos en sí mismos son un acto administrativo, y la aplicación de los reglamentos necesariamente involucra una autoridad administrativa que los aplique, bajo el supuesto de que con la aplicación del reglamento, de una autoridad administrativa, a un particular cause un agravio y el particular acredite su interés jurídico, se considera procedente el juicio contra el reglamento, por ser de carácter general y al ser un acto de autoridad, requiere de un acto de aplicación, en consecuencia, se concluye que en mi opinión, sí procede juicio de nulidad contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general y no debiera excluir a los reglamentos.

Así, en relación a la procedencia del juicio contencioso, el artículo segundo de la ley procesal en su párrafo tercero establece que “Las Autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley” tal afirmación deja claro que el Estado tendrá derecho de promover una demanda ante el Tribunal como parte actora.

En relación a la improcedencia del juicio contencioso, ésta encierra una serie de hipótesis igualmente normativas, en las que no procede el juicio de nulidad, es decir, los casos en que se impide continuar su tramitación. Es en el capítulo segundo, del título primero, en su artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde se establecen las causales de improcedencia del juicio.

De la Improcedencia y del Sobreseimiento

“ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II. Que no le compete conocer a dicho Tribunal.

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

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

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

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

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

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

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

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

XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

XIV. *Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.*

XV. *Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.*

No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

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

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.”

La improcedencia del juicio contencioso, se debe entender, como la imposibilidad de continuar con la tramitación del juicio, motivo por el cual la autoridad jurisdiccional esta obligada, a examinar de oficio, las causas legales por las cuales pueda decretarse su improcedencia.

Con respecto al sobreseimiento del juicio contencioso, Rafael de Pina expone lo siguiente, “Sobreseimiento, acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso (civil o penal) o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que se deba considerarse, cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento que se trate. En el proceso penal el auto de sobreseimiento produce los mismos efectos que la sentencia absolutoria”²³.

El sobreseimiento es un acto procesal emitido por la autoridad jurisdiccional en un proceso, en el cual se determina que de forma anticipada se da por terminado el juicio sin entrar al estudio de fondo, por existir una causa legalmente establecida que impide que el juicio siga su curso. El artículo 9º, del capítulo segundo de la Ley Federal de

²³ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág. 458.

Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los casos en que procede el sobreseimiento del juicio:

“ARTÍCULO 9o.- Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

V. Si el juicio queda sin materia.

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

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.”

Así, el sobreseimiento en el proceso contencioso administrativo, se debe entender que es una forma anticipada de terminar el juicio, por existir una causal normativa que autorice no entrar al fondo del asunto, razón por la cual el Tribunal debe examinar de oficio, todas las causas legales por las cuales pueda decretarse el sobreseimiento; a éste respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la siguiente tesis aislada.

No. Registro: 181,714

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Abril de 2004

Tesis: I.6o.A.46 A

Página: 1431

JUICIO DE NULIDAD. LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER TIEMPO HASTA ANTES DE QUE SE DICTE LA SENTENCIA, POR SER DE ORDEN PÚBLICO.

En el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación se establecen las

causales por virtud de las cuales el juicio de nulidad es improcedente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalándose en la parte final del precepto aludido que la procedencia del juicio será examinada, aun de oficio; en tanto que en la fracción II del artículo 203 del ordenamiento jurídico invocado se dispone que procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el citado artículo 202; de lo que se colige que las causales de improcedencia pueden hacerse valer en cualquier tiempo hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente a cualquier otra cuestión, pues de actualizarse alguna ello impide al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa examinar el fondo del juicio de nulidad respectivo.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 319/2003. Titular de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretaria: Ana Rosa Granados Guerrero.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo I, junio de 1995, página 452, tesis III.2o.A.3 A, de rubro: "FISCAL. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER ESTADO DEL JUICIO."

Con respecto a lo anterior, es conveniente mencionar que los anteriores artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, citados en ésta tesis, actualmente corresponden a los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismas que refieren a las causales de improcedencia y sobreseimiento respectivamente, y que cuyo estudio como ya se apunto, es preferente a cualquier otra cuestión, pues de actualizarse alguna causal, ello impide al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer el fondo del juicio de nulidad.

2.4 SUBSTANCIACION DEL JUICIO.

El procedimiento o substanciación se encuentra contemplado en el Título Segundo de la ley procesal, de los artículos 13 al 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en éste punto me permito comentar, que la substanciación de todo

proceso se inicia con la Fase Postulatoria, en la cual, para el caso que nos ocupa, se debe presentar la demanda de anulación, dentro del termino legal que es, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido sus efectos, la notificación del acto impugnado, ello con referencia a las fracciones primera y segunda del artículo 13 de la ley en cita, asimismo, se establece en la ley, un término de cinco años en la fracción tercera del mismo artículo, para las autoridades que demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular. El apego a dichos términos, es de suma importancia, dado que cuando se interpone una demanda fuera de término legal, se considera causal de sobreseimiento de conformidad con la fracción IV, del artículo 8º de la ley procesal.

Presentada la demanda y la contestación, es viable tramitar incidentes que requieran un previo y especial pronunciamiento, tal es el caso de la tramitación de incidentes, como el de suspensión de la ejecución del acto reclamado, y en su caso, presentar los documentos necesarios a fin de obtener este beneficio y continuar con la fase probatoria (ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas) y la fase preclusiva (formulación de alegatos).

La substanciación del juicio contencioso consiste en la continuidad y observancia de cada una de estas fases, para que en el cierre de instrucción la autoridad jurisdiccional tenga sustento para emitir su sentencia que en derecho proceda, en términos de los artículos 49 al 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.4.1 DE LA DEMANDA.

Para el maestro Carlos Arellano García, la demanda es “Un acto jurídico procesal, verbal o escrito, por el cual una persona física o moral denominada actor, acude ante un órgano jurisdiccional a ejercitar su derecho de acción, en contra de otra persona física o moral, denominada demandado o reo, con el objeto de reclamar las prestaciones que se enuncian”²⁴. Por su parte José Ovalle Favela, opina que “La demanda es el acto procesal por el cual una persona se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional...es acto procesal porque precisamente con ella se va a iniciar la constitución de la relación

²⁴ Arellano García, Carlos. Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, 4ª edición, México 1997, Págs.129 y 130.

jurídica; con ella el proceso...también con la demanda se va iniciar el ejercicio de la acción, ejercicio que continua a lo largo del proceso. En ejercicio de la acción el actor presenta su demanda; pero también en ejercicio de la acción el actor ofrece y aporta sus pruebas, formula sus alegatos, interpone medios de impugnación; en la demanda la parte actora formula su pretensión, es decir, su reclamación concreta, frente a la parte demandada, que puede consistir en un dar, hacer o no hacer, en relación con un determinado bien jurídico”²⁵.

En el estudio que nos ocupa, “El Juicio Contencioso Administrativo”, la demanda constituye un acto jurídico procesal, que se debe presentar por escrito, en virtud del cual el actor pide al Tribunal, que resuelva con base en las pruebas y argumentos ofrecidos; así como en un derecho sustantivo, en el cual, el actor resiente un agravio. La demanda como acto jurídico procesal acarrea consecuencias de derecho; de tal forma que podemos afirmar que en el juicio contencioso, es también un acto procesal, ya que se desarrolla en un proceso contencioso y como acto inicial que implica pedir algo concreto (prestaciones), con base en un derecho subjetivo de acción, siendo la autoridad jurisdiccional la que resuelve, la demanda es el medio a través del cual se ejercita el derecho de acción.

2.4.2 FORMALIDADES DE LA DEMANDA.

En el juicio contencioso administrativo la demanda se presenta de acuerdo a las formalidades, que en la ley procesal se establecen; se presenta por escrito, directamente ante la sala regional competente esto es, ante la autoridad jurisdiccional competente con referencia a una demarcación territorial concreta, así como también se debe interponer dentro de los plazos que se indican en el artículo 13, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En la fracción primera del artículo en cita, se establece, que el término es de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

²⁵ Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Editorial Oxford, Octava edición, México Pág. 50.

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

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

En la fracción tercera del artículo en comento, otorga un término de cinco años para la interposición de la demanda a las autoridades y esto sucederá cuando éstas demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Lo anterior pone en conocimiento a las partes sobre, los términos en que deberán interponer su demanda; así mismo en el artículo 13 de la ley procesal, se establecen casos de excepción, para la interposición de la demanda en los cuales, éste término para interponer la demanda se suspenderá a saber, como a continuación se expresa:

1.- Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio; el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

2.- También se suspenderá el plazo para interponer la demanda, si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias, contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

3.- En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de Tutor del Incapaz o Representante Legal del Ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Otra excepción a considerar, para la interposición de la demanda, es la considerada por la fracción primera del artículo 17, de la ley procesal, que contempla la negativa ficta, en relación a los artículos 37 y 131 del Código Fiscal, a este respecto Jesús Quintana Valtierra, señala que “en los casos de negativa ficta el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere el citado artículo; puede presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo señalado en los artículos 37 y 131”²⁶.

El argumento anterior es válido, y debido a ello podemos considerar como excepción para la interposición de la demanda, cuándo se trata de *Negativa Ficta*, misma que tiene su fundamento en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece lo siguiente:

“las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución o bien, esperar a que ésta se dicte”

²⁶ Quintana Valtierra, Jesús. Derecho Tributario Mexicano, Editorial. Trillas, Primera reimpresión, México. 1991 Pág. 273.

Así en el caso de *Negativa Ficta*, el interesado, no está obligado a interponer la demanda de nulidad dentro del término, a que se refiere el citado artículo 13, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Además de presentar la demanda en los términos que se establecen en el artículo 13, de la ley procesal, el actor deberá de cumplir con otros requisitos, plasmados en el artículo 14, de la ley procesal en cita, mismos que refieren a los datos que deberá contener la demanda, que son los siguientes:

“ARTÍCULO 14.- La demanda deberá indicar:

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

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

Si la resolución que recae a un recurso administrativo, no satisface el interés jurídico del recurrente y éste la impugna a través del juicio de nulidad, se entenderá que se controvierte, el acto inicialmente recurrido en la parte en que siga afectando incluso, el demandante puede hacer valer los conceptos de impugnación no planteados en el recurso, lo anterior de conformidad con el artículo primero párrafo segundo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

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

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala”.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 15, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la demanda deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

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

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

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

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

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

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

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

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

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

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

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

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV,

quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.²⁷

De lo anterior podemos comentar lo siguiente:

A) El Magistrado Instructor podrá admitir la demanda.

B) Desecharla por improcedente.

C) Admitir la demanda y prevenir al actor.

-Para que aclare su demanda.

-Para que presente los documentos que le solicita el

Magistrado.

En caso de no hacerlo se tendrá por no interpuesta la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda. El Magistrado Instructor podrá tenerla por no presentada, si se omite señalar en la demanda, hechos, pruebas (las que de no indicarse, se tendrán por no ofrecidas), nombre y domicilio de tercero interesado, lo que se pide. Si no se ofrecen: copias, documento por el que acredite su personalidad, acto impugnado, la constancia de notificación, cuestionario que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales.

En consecuencia el Magistrado Instructor, tendrá facultad para:

a) Admitir la demanda, cuando cumpla con todos y cada uno de los requisitos; se continuará con el emplazamiento y se dará seguimiento con las demás fases procesales.

b) Desecharla por improcedente y tenerla por no interpuesta, cuando se omita el nombre del demandante, la resolución impugnada o los conceptos de impugnación.

²⁷ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Págs.9 y 10.

c) El magistrado puede solicitar la aclaración de lo establecido en ella, previniendo al actor para que cumpla en cinco días, contados a partir de la notificación del acuerdo respectivo.

2.4.3 CONTESTACION DE LA DEMANDA.

El maestro Arellano García comenta lo siguiente, “La contestación es el acto jurídico del demandado, por medio del cual da respuesta a la demanda de la parte actora dentro del proceso”²⁸; así la contestación constituye un acto procesal que debe cumplir con requisitos similares a los de la demanda.

Si la demanda que se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reúne todos los requisitos legales, que básicamente se refieren a (los plazos en que debe presentarse la demanda, la forma en que se debe presentar, es decir, por escrito dentro de un término legal, y con el señalamiento de datos suficientes para darse trámite y el anexo de documentos necesarios para su admisión), si el promoviente cumple en su demanda con los anteriores requisitos que se encuentran contemplados en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ésta será admitida y se correrá traslado de ella, a la demandada, emplazándola para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

Obviamente puede inferirse que la contestación a la demanda, debe ser también por escrito y dentro de un término legal para que pueda ser considerada por el Tribunal, como una contestación válida.

La ley procesal, establece en el artículo 19, que si no se produce la contestación en tiempo, o esta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados; con referencia a lo anterior el maestro Martínez López considera que “La falta de contestación de la demanda funda presunción de la

²⁸ Arellano García, Carlos. Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1997. Pág. 182.

existencia del acto impugnado...la omisión en la contestación hace presumir la veracidad de los hechos expuestos en la demanda”²⁹.

La contestación de la demanda, implica una obligación a través de la cual, las partes pondrán en conocimiento del Tribunal, los hechos y las constancias de los actos que se controvierten, además se deberán tener plenamente identificadas a las partes; así mismo cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda, para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior y cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

2.4.4 REQUISITOS FORMALES DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA.

Con referencia al presente punto, el artículo 20, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estipula los requisitos que el demandado, en su contestación y en la contestación de la ampliación deberá expresar, siendo los siguientes:

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

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

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

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

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

6. Las pruebas que ofrezca.

²⁹ Martínez López, Luís. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Litograf, 4ª edición, octava reimpresión México, 1986. Pág. 293.

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

Así mismo al igual que la parte actora, el demandado deberá cumplir con determinados requisitos para que su contestación a la demanda sea admitida; de tal manera que el demandado deberá adjuntar a su contestación:

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

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

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

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre

partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta.

*La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.*³⁰

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, ya que, en ocasiones resulta que al contestar los agravios de la actora, la autoridad varía los fundamentos de derecho en que apoyó la resolución combatida, debido a ello la ley procesal en su artículo 22, párrafo primero, prohíbe tal situación. Igualmente se contempla la prohibición, de modificar los fundamentos de derecho, para el caso de resolución negativa ficta; la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma; con relación a lo anterior, el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito en Materia Administrativa, emitió el criterio siguiente:

No. Registro: 194,495

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Marzo de 1999

Tesis: VIII.1o.22 A

Página: 1415

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación establece que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En ese tenor, si el Tribunal Fiscal al dirimir la controversia planteada se apoya en la contestación de la demanda, la cual argumenta motivos y fundamentos distintos de los invocados en la resolución combatida, tales como el hecho de que haga valer la prescripción de la acción apoyándose en el artículo 213 fracción II del propio código en cita, el cual dispone que el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará entre otras consideraciones, las que demuestren que se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda, de lo anterior resulta que se está mejorando indebidamente la resolución impugnada, toda vez que, no es jurídicamente

³⁰ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Pág. 13.

posible basar su contestación de la demanda aduciendo prescripción de la acción intentada, siendo que en todo evento la autoridad al resolver, fundamentó y motivó en sentido diverso al indicado en la misma, con la consecuente violación al artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, trastocándose la interposición del juicio contencioso administrativo, cuyo objeto es examinar la legalidad de los actos de autoridad administrativa a petición de los afectados por ellas mismas, y no empeorar la situación legal del afectado, mejorando la resolución impugnada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 97/98. Abraham González Dovalina. 18 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Patricia Hidalgo Córdova. Secretario: Gilberto Andrés Delgado Pedroza.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1, enero-junio de 1989, página 502, tesis de rubro: "NULIDAD, JUICIO DE. CONTESTACIÓN DE DEMANDA, NO SE PUEDEN CAMBIAR EN ELLA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN."

El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, a que hace referencia la anterior tesis aislada, actualmente corresponde al artículo 22, de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; dicha prohibición de mejorar en la contestación la demanda, efectivamente garantiza la imparcialidad en el juicio contencioso.

No omito comentar, sobre éste mismo artículo 22; puede suceder que al demandarse la nulidad de un acto administrativo, la autoridad se percate de que el actor tiene la razón en su pretensión, por lo que en atención al principio de economía procesal el legislador establece en la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, que la demandada puede, en su contestación o hasta antes del cierre de la instrucción, allanarse a las pretensiones del demandante tal y como se aprecia de la lectura del propio artículo 22, párrafo tercero de la ley procesal previamente citada.

2.5 AMPLIACION DE LA DEMANDA.

En algunos casos, la demanda de nulidad se presenta sin conocer la resolución o el procedimiento que se impugna, ni los fundamentos de derecho en que se apoya; ante estas situaciones, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece

la posibilidad de ampliar la demanda, dentro del término de veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación; lo anterior queda más claro con la simple lectura del siguiente criterio del Poder Judicial:

No. Registro: 176,755

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Noviembre de 2005

Tesis: V.2o.70 A

Página: 840

AMPLIACIÓN DE DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD. EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE OTORGARSE EN FORMA EXPRESA Y NO IMPLÍCITA.

Conforme al criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 48/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 368, de rubro: "DEMANDA DE NULIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL, AL ACORDAR SOBRE LA ADMISIÓN DEL ESCRITO POR EL QUE SE CONTESTA, OTORGAR AL DEMANDANTE EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIARLA.", en todos los casos en que se actualice uno de los supuestos del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, debe otorgarse al actor el término de veinte días para ampliar su demanda, pues entraña una formalidad esencial del procedimiento, que salvaguarda, con el derecho de defensa del actor, una garantía constitucional. En esa tesitura, se concluye que el término para ampliar la demanda debe otorgarse en forma expresa, no implícita, ni tampoco inferirse con base en presunciones, por ser las formalidades del procedimiento de estricta observancia

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 35/2005. 1910 Fuentezuela, S.A. de C.V. 22 de septiembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Armida Elena Rodríguez Celaya.

Secretario: Martín Antonio Lugo Romero.

Nota: La denominación actual del órgano emisor es la de Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.

El artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, a que hace referencia el anterior criterio, actualmente corresponde al artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que trata los supuestos en los cuales es procedente conceder al actor, la ampliación de la demanda, siempre que se actualice alguno de los supuestos del artículo en comento; y siendo así, debe otorgarse al actor el término de veinte días para ampliar su demanda.

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

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

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

III. En los casos previstos en el artículo anterior. (Cuando se alegue que la resolución administrativa, no fue notificada, o lo fue ilegalmente; artículo 16 de la ley procesal).

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

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

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

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

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de

*cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas”.*³¹

Es conveniente comentar, que a pesar de que la ley procesal en cita no aclara, las veces en que efectivamente se podrá ampliar la contestación a la demanda, es el Poder Judicial quién aclara dicha duda:

*No. Registro: 191,738
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XI, Junio de 2000
Tesis: XXI.1o.43 A
Página: 569*

DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PROCEDE POR UNA SOLA OCASIÓN.

Si bien el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, que prevé la ampliación de la demanda, no establece expresamente que sólo proceda una vez, esto se infiere de la interpretación de dicho precepto, en relación con los numerales 208, fracción IV, 209, fracciones III, IV, VII y penúltimo párrafo, 209 bis, fracción II, 213, fracción V y 214, fracción VI, de dicho código, conforme a los cuales las partes están obligadas a expresar la totalidad de los hechos en que se funden sus pretensiones, así como a anexar con la demanda y con la contestación los documentos que ofrezcan como pruebas, salvo cuando el actor manifieste, bajo protesta de decir verdad, que ignora el acto impugnado, en cuyo caso podrá ampliar la demanda una vez que con la contestación se anexasen las constancias relativas, incluyendo las del acto principal del que deriva, que la autoridad demandada debe exhibir atendiendo a lo que disponen dichos preceptos y a la obligación procesal que tienen las partes de actuar de buena fe en el juicio. Consecuentemente, como con la contestación de la demanda se puede conocer con exactitud el acto impugnado y sus antecedentes, no existe razón jurídica ni fáctica para que la ampliación de la demanda pueda producirse en múltiples ocasiones, lo que además retardaría el juicio, con notoria violación a la garantía prevista en el artículo 17 de la Constitución General de la República.

³¹ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Págs. 11 y 12.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 620/99. Inmobiliaria El Morro, S.A. de C.V. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Patiño Pereznegrón. Secretario: Armando Cruz Espinosa.

Del anterior criterio es pertinente comentar que los artículos 210, 208, 209, 213 y 214 citados del Código Fiscal de la Federación, actualmente corresponden a los artículos 17, 14, 15, 20 y 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.5.1 CONTESTACIÓN A LA AMPLIACION DE LA DEMANDA.

En el escrito de contestación a la ampliación de la demanda, se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten; el plazo para contestar la ampliación de la demanda, será de veinte días siguientes, a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

Así mismo, la autoridad demandada tiene la obligación de exhibir todos y cada uno de los documentos relativos, al momento de formular la contestación de demanda para que el actor los conozca y, en su caso, pueda controvertirlos en el escrito de ampliación de la demanda, lo anterior con el objetivo de garantizar el principio de igualdad entre las partes, como lo manifiesta el siguiente criterio del Poder Judicial:

*No. Registro: 182,847
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVIII, Noviembre de 2003
Tesis: VI.2o.A.57 A
Página: 958*

DOCUMENTOS DETERMINANTES DEL CRÉDITO FISCAL. LA AUTORIDAD DEMANDADA DEBE EXHIBIRLOS EN EL JUICIO DE NULIDAD, INDEFECTIBLEMENTE, AL PRODUCIR SU CONTESTACIÓN DE DEMANDA, PARA QUE EL ACTOR PUEDA CONOCERLOS.

De acuerdo con el principio de congruencia establecido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación y a la tesis aislada sustentada por este

tribunal con el número VI.2o.A.26 A, de rubro: "ACTO ADMINISTRATIVO. SI EL ACTOR NIEGA CONOCERLO, LA AUTORIDAD DEMANDADA ESTÁ OBLIGADA A EXHIBIRLO, ASÍ COMO LA CONSTANCIA DE SU NOTIFICACIÓN, AL FORMULAR SU CONTESTACIÓN DE DEMANDA, CONFORME LO DISPONEN LOS ARTÍCULOS 209 BIS Y 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", publicada en la página mil setenta y tres, Tomo XIV, octubre de dos mil uno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se llega al convencimiento de que si el actor en el juicio de nulidad manifiesta desconocer en su escrito de demanda el origen del adeudo fiscal, los conceptos que lo conforman y su cuantía, la autoridad hacendaria tiene la ineludible obligación de exhibir todos y cada uno de los documentos relativos al momento de formular la contestación de demanda a fin de que, por una parte, se desvirtúe la negativa lisa y llana del actor y, por otra, que éste los conozca y, en su caso, pueda controvertirlos en el escrito de ampliación de la demanda, de modo que de no hacerlo así, se rompe con el principio de igualdad de las partes en el proceso, toda vez que si la demandada presenta las constancias hasta la contestación de la ampliación de la demanda, es inconcuso que para entonces el actor se encuentra impedido para combatirlas, puesto que ningún precepto del Código Fiscal de la Federación permite que haya una segunda ocasión para ampliar el curso de demanda, ni que haya una cadena indefinida de réplica y contrarréplica de los litigantes, y la razón fundamental de esto fue la de evitar que se prolonguen innecesariamente los juicios.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 194/2001. Administración Local Jurídica de Puebla Norte. 31 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Omar Losson Ovando. Secretario: Rodolfo Tehózol Flores.

El artículo 237, del Código Fiscal de la Federación a que hace referencia el anterior criterio, actualmente corresponde al artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 21, fracción quinta, establece que tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en el artículo 15, de la ley procesal, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda. A éste respecto el Poder Judicial de la Federación emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

No. Registro: 180,822
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Agosto de 2004
Tesis: VI.3o.A. J/37
Página: 1506

PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA EN LA CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE UN JUICIO DE NULIDAD. DEBE SER VALORADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Los artículos 213 y 214 del Código Fiscal Federal establecen la posibilidad de presentar documentos en la contestación a la ampliación de la demanda, siempre que no se hubieran acompañado en la contestación a la demanda inicial, por lo que estas pruebas deben ser valoradas en la sentencia independientemente de que la actora pueda desvirtuarlas o no, pues si bien es cierto que en los artículos 209 Bis y 210 de ese cuerpo de leyes no se contempla la posibilidad de otorgar un término adicional para una nueva ampliación con el objeto de combatir u objetar tales medios de convicción, también lo es que se deben respetar los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias que obligan a los tribunales jurisdiccionales y contenciosos de anulación a abordar el estudio de todos y cada uno de los puntos de controversia con base en datos arrojados durante el juicio. Es decir, si la sustanciación del juicio no concluye con la contestación a la ampliación de la demanda, y el ordenamiento adjetivo aplicable prevé la posibilidad de ofrecer pruebas en esta etapa procesal, no puede negársele valor probatorio a los elementos de convicción respectivos por el solo hecho de que la actora no puede ampliar por segunda ocasión su escrito de demanda, ya que las pruebas deben ser justipreciadas de acuerdo al principio jurídico de adaptación del proceso, con base en las acciones y excepciones opuestas y los demás elementos de convicción que obren en el expediente del juicio ordinario. Lo sostenido no deja en estado de indefensión al demandante, porque el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación permite a las partes formular alegatos de bien probado, entendiéndose como tales aquellos que tienden a ponderar el valor de las pruebas propias e impugnar las de la contraparte, y de manera adicional la actora puede plantear el incidente de falsedad de documento, que se encuentra regulado en los artículos 228 Bis y 229 del Código Fiscal de la Federación, si es el caso. De no ser así, la demandada quedará impedida para ofrecer pruebas que guardan relación con la litis de la ampliación de la demanda y su contestación, sin las cuales la cuestión en controversia no quedará

debidamente dilucidada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 173/2002. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 17 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Carlos Márquez Muñoz.

Revisión fiscal 14/2003. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 20 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Juan Carlos Ríos López.

Revisión fiscal 6/2004. Administradora Local Jurídica de Puebla Sur. 26 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza.

Revisión fiscal 82/2004. Administradora Local Jurídica de Puebla Sur. 28 de junio de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Núñez González. Secretario: Eduardo Edmundo Rocha Caballero.

Revisión fiscal 96/2004. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 3 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

2.6 MEDIDAS CAUTELARES.

El maestro Rafael de Pina, nos aporta el siguiente concepto sobre medidas cautelares: “Dicese de aquellas establecidas por el Juez con el objeto de impedir actos de disposición o administración que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en el mismo”³².

El proceso cautelar implica la existencia de dos procesos respecto a la misma controversia; el cautelar, que no existe por sí mismo, sino como un medio para llegar al definitivo (principal) y que se puede tramitar previo al juicio o durante el. El juicio llamado principal, es el que va a resolver el asunto de fondo; en tanto el proceso llamado cautelar, es incidental y se tramita por cuerda separada. En definitiva podemos entender que existen actos previos, que pueden garantizar el éxito de un proceso y que además existen procedimientos llamados cautelares que implican que un juez emita una resolución para evitar actos de disposición.

³² De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág.369.

En nuestro sistema jurídico existen diferentes denominaciones para referirse -en algunas legislaciones-, a las medidas cautelares y medidas precautorias.

En el caso del Código Federal de Procedimientos Civiles, éste hace alusión a las medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias, que van de los artículos 379 al 399, en el Título Cuarto, del libro Segundo; el artículo 384, del citado ordenamiento, establece que “Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente. Estas medidas se decretarán, sin audiencia de la contraparte y no admiten recurso alguno. La resolución que niegue la medida es apelable”³³.

En algún momento se pensaba que con éste tipo de medidas, se violaba el principio Constitucional de garantía de audiencia, sin embargo es el Poder Judicial Federal quién viene a dar claridad al tema, con el siguiente criterio jurisprudencial:

*No. Registro: 196,727
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Común
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Marzo de 1998
Tesis: P./J. 21/98
Página: 18*

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que

³³ Código Federal de Procedimientos Civiles. Ediciones Luciana, Segunda edición, México, 2003 Pág.301.

puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Amparo en revisión 284/94. Cuauhtémoc Alvarado Sánchez. 27 de febrero de 1995. Once votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretaria: Laura G. de Velasco de J. O'Farril.

Amparo en revisión 322/94. Elia Contreras Alvarado. 9 de julio de 1996. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo en revisión 710/95. Jorge Arturo Elizondo González. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Óscar Germán Cendejas Gleason.

Amparo en revisión 1749/94. Adalberto Hernández Pineda y otro. 29 de enero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo directo en revisión 262/97. Gabriel Neira Rodríguez y coag. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número 21/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

Del análisis del anterior criterio podemos observar, que las medidas cautelares no violan ninguna garantía constitucional, debido a que éstas medidas son provisionales, se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, prevenir el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, no implica que tal violación se manifieste, ya que durante la sustanciación del

juicio, el afectado por éstas medidas, puede aportar elementos que ayuden a su defensa y consecuentemente lograr que las medidas cautelares antes decretadas queden sin efecto.

Volviendo al análisis del Código Federal de Procedimientos Civiles, éste autoriza en su artículo 389, que dentro del juicio o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias:

XXII. Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio.

XXIII. Depósito o aseguramiento de cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito.

El artículo 399, del citado ordenamiento, establece que la autoridad jurisdiccional, no podrá decretar diligencia alguna que no este autorizada por éste Título o por disposición especial de la ley; es decir que únicamente podrán decretarse las medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias que estén autorizadas por el Título cuarto del Libro Segundo del Código Federal de Procedimientos Civiles³⁴.

Para profundizar más en el tema, analizaremos el significado de, medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Medidas preparatorias, son actos previos al juicio; son actos que preparan el juicio cuando quién pretende demandar no cuenta con un título ejecutivo y el juicio se prepara mediante la exhibición de documentos, libros, papeles o cosas, con la finalidad de garantizar el éxito en el juicio.

Medidas de aseguramiento, son aquellas decretadas por autoridad judicial para evitar un daño, fundado, inminente; se trata de aquellas resoluciones que pretenden asegurar o garantizar una situación, mediante una medida que asegure el éxito del juicio, como por ejemplo el depósito o aseguramiento de cosas.

Por precautorio, es lo que se hace con precaución, para evitar un daño o un peligro, el interesado que promueve ante el órgano jurisdiccional una providencia precautoria, pretende una resolución para prevenir, para precaver un daño.

³⁴ Código Federal de Procedimientos Civiles. Ediciones Luciana, Segunda edición, México, 2003 Pág.303.

Por su parte el maestro Carlos Arellano, refiere lo siguiente “Providencia precautoria es una determinación judicial en cuya virtud se toman medidas tendientes a evitar un daño o peligro, en los casos, con el procedimiento y con los requisitos establecidos legalmente”³⁵.

La expresión “providencia” nos indica el maestro Rafael de Pina es el “decreto judicial”; acerca de las providencias precautorias, indica el maestro que son las “resoluciones judiciales destinadas a garantizar la eficacia de la sentencia que se dicte en un proceso, tales como el arraigo y el secuestro de bienes”³⁶.

Para el caso que nos ocupa el artículo 24, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, “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”³⁷.

Así mismo, quién pretenda solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas cautelares, debe hacerlo por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

a) Nombre y domicilio para oír notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

³⁵ Arellano García, Carlos. Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1997. Pág. 112.

³⁶ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág. 424.

³⁷ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Págs. 14 y 15.

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.

Además, con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y

b) Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos, previamente comentados, se tendrá por no interpuesto el incidente.

El Magistrado Instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes. En los casos en que se pueda causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

En los demás casos que conozca la Sala Regional, ésta podrá dictar las medidas cautelares cuando las pida el actor, pero deberá motivar cuidadosamente las medidas adoptadas; para ello, el particular justificará en su petición las razones por las cuales las medidas son indispensables.

Es aplicable a lo anteriormente comentado, el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

*No. Registro: 193,661
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
X, Julio de 1999
Tesis: I.7o.A.64 A
Página: 912*

SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO CONDICIONA LA

CONCESIÓN DE LA MEDIDA PRECAUTORIA A QUE EL PARTICULAR SE VEA IMPEDIDO POR EL ACTO DE AUTORIDAD A EJERCER ÚNICA ACTIVIDAD DE SUBSISTENCIA.

De la lectura del artículo invocado al rubro, se desprende que en los juicios ventilados ante el órgano jurisdiccional en cita, la suspensión no se otorgará si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio. Asimismo y entre otras cuestiones, el propio numeral prevé en su segundo párrafo que cuando los actos impugnados se hubiesen ejecutado y afecten a los particulares impidiéndoles ejercer su única actividad de subsistencia, el presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia; de tal forma, que la atribución de mérito lejos de ser un requisito para la concesión de la medida suspensiva, es un beneficio para el promovente del medio de defensa ordinario, pues dicho funcionario tiene la facultad para emitir las medidas que considere necesarias con el fin de evitar que el particular deje de recibir los recursos que obtiene a través de la única actividad que desempeña y así estar en posibilidad de allegarse los medios de subsistencia.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 4547/98. Miguel Ángel Hernández Martínez. 4 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Para el caso del Juicio Contencioso Federal, es el Magistrado instructor el que puede decretar de oficio una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes, esto de conformidad con el citado artículo 24, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Aunado a lo anterior, existen casos en los que de otorgarse una medida cautelar, se puede causar una afectación patrimonial a un tercero, por lo cual el Magistrado Instructor debe exigir una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar, pero también existen casos en los que no se causa dicha afectación patrimonial.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el artículo 25, establece “En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado

Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva, en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.³⁸.

En cuanto a los términos de la tramitación del incidente, una vez presentada la solicitud de las medidas cautelares, en el acuerdo que lo admita se debe correr traslado a quién se le impute el acto administrativo, para que rinda un informe dentro de un plazo de tres días. Si no se rinde el informe, el Magistrado resolverá sobre las medidas cautelares que se le hayan solicitado.

Una vez presentado el informe de la autoridad, la Sala Regional debe, dentro de un plazo de cinco días, resolver en definitiva, sobre las medidas cautelares solicitadas y sobre la garantía ofrecida por el promovente. Mientras no se dicte sentencia definitiva, la autoridad jurisdiccional (Sala Regional) que conozca del incidente, puede modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, ello debido a que no son definitivas, y válidamente se pueden modificar cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, esto es en virtud de que las medidas cautelares, tienen como característica la provisionalidad y por tratarse de actos que no resuelven el asunto de fondo, se resuelven vía incidental y éstas pueden revocarse o modificarse por la autoridad juzgadora, siempre que se de alguna situación como ya se comento que la justifique.

³⁸ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México. Pág. 15.

Puede ocurrir que una vez otorgada la medida cautelar, el obligado cumpla, pero si el obligado por las medidas cautelares no da cumplimiento a éstas o la autoridad no admite la garantía, entonces, “la Sala declarará, en su caso, la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a dichas medidas e impondrá al renuente una multa por el monto equivalente de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale”, lo anterior con fundamento en el artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cuando no se da cumplimiento a la medida cautelar, el solicitante tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios al servidor público.

Por otra parte, la Sala Regional puede decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

Y en los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, la Sala Regional las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización, el daño y los perjuicios que con aquellas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, la Sala regional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

2.6.1 DE LA SUSPENSION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La suspensión del acto administrativo es una petición que realiza el particular demandante en el juicio contencioso, a la autoridad jurisdiccional, vía incidental, cuando considera que con la ejecución del acto administrativo se le causarían daños graves en su esfera de derechos, tutelados por una norma sustantiva; la suspensión del acto administrativo puede considerarse como una medida cautelar que protege los intereses de los particulares demandantes, cuando la autoridad ejecutora niega la suspensión, rechaza una garantía ofrecida o reinicia la ejecución de un acto administrativo.

En dicha situación, el demandante puede solicitar la suspensión del acto, al órgano jurisdiccional, no así a la ejecutora demandada, pero es requisito indispensable que exista una negativa de otorgar la suspensión, por parte de la ejecutora. La propia ley procesal condiciona o establece como requisito de procedibilidad, que antes de solicitarse la suspensión del acto administrativo, al órgano jurisdiccional, la suspensión debe pedírsele a la ejecutora, según lo estipula el artículo 28, de la ley procesal en su primer párrafo que a continuación se cita:

“El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”

Asimismo, el promovente debe cumplir con ciertos requisitos.

1. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

2. Quién solicite la suspensión debe acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

3. Quién solicite la suspensión debe ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas a...

a) El ofrecimiento de garantía.

b) A la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora.

c) La documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

En caso de que el Magistrado Instructor determine que, el promoverte debe ofrecer garantía para que surta sus efectos la medida cautelar, ésta debe ser suficiente y debe exhibirse mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citada.

Y tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables, que concretamente son los previstos en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

En otro extremo, puede suceder que la garantía exigida por la ejecutora sea excesiva y en éste caso, el órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía cuando:

- a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso.*
- b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.*

El solicitante de la suspensión del acto administrativo debe exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite. La suspensión se tramitará por cuerda separada.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 28, fracción IX, establece que, el Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Así mismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su artículo 28 fracción X, que “El auto que decreta o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59, de la ley procedimental, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda”³⁹.

En contraste la fracción XII, del mismo artículo 28, trata la suspensión definitiva y en éste caso, exclusivamente la Sala es quien puede modificar o revocar la sentencia interlocutoria, siempre que no se haya dictado sentencia definitiva y además se haya otra condición, la cual consiste en que debe existir una causa que justifique la revocación.

Por otra parte y en relación a la suspensión del acto administrativo, es necesario comentar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, que si una ley administrativa no contempla la figura de la suspensión ante la ejecutora, en éste caso, puede otorgarse la suspensión en el juicio de nulidad como medida cautelar, en virtud de

³⁹ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Pág. 17.

que ésta ley lo autoriza y tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

También es preciso comentar, que una vez que se dicta sentencia definitiva en el juicio contencioso, ésta determinará la cancelación o liberación de la garantía ofrecida y en su caso debe condenar al pago de daños y perjuicios que derivan obviamente de una cuestión incidental, como lo es la suspensión.

2.7 INCIDENTES EN EL JUICIO.

La palabra incidente proviene del latín incidere, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse, también se puede entender por incidente, un hecho o un acto que no se tenía previsto, un incidente es algo que no se tenía contemplado pero que sucede, es un imprevisto, es un suceso que puede afectarnos y que debe resolverse. Para Rafael de Pina, "Incidente es un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que con independencia de la principal, surja en un proceso"⁴⁰.

Un incidente, procesalmente hablando es un acto que las partes pueden promover antes de que se dicte sentencia definitiva, necesariamente se tramita por cuerda separada, ya que la resolución del incidente no resuelve el fondo del asunto, debido a ello la sentencia que resuelve un incidente, se llama interlocutoria.

La Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, prevé de manera expresa, ocho incidentes, seis son denominados incidentes de previo y especial pronunciamiento (y se refieren a cuestiones que impiden que el juicio continúe su curso). Así mismo existen otros dos incidentes denominados por la doctrina como incidentes de cuestión previa, éstos se encuentran en los artículos 28 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que además el artículo 39 hace referencia a éstos de la siguiente forma "Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el tramite del proceso" lo que significa que éstos incidentes no suspenden el proceso.

⁴⁰ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág. 316.

En el artículo 29 de la ley procesal en cita, se establece “En el juicio contencioso administrativo federal, sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- f) La incompetencia en razón del territorio.
- g) El de acumulación de juicios.
- h) El de nulidad de notificaciones.
- i) La recusación por causa de impedimento.
- j) La reposición de autos.
- k) La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

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

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento implican que debe suspenderse el procedimiento, y exigen prioridad en su tratamiento, es decir, no puede la Sala juzgadora dictaminar sobre el fondo del negocio ante ella planteado, sin antes haber resuelto el incidente que hubiere surgido, resolución que, como ya se dijo anteriormente, debe ser emitida en forma de sentencia.

Existe otro tipo de incidentes que no trae aparejada la suspensión del procedimiento (incidentes de cuestión previa), tales como:

- 6) El incidente de falsedad de documentos.
- 7) El incidente de la suspensión de la ejecución.

Para una mayor claridad y entendimiento de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, haremos referencia breve a cada uno de ellos:

Incompetencia por razón de territorio; este incidente se presenta, cuando ante una de las Salas Regionales se promueve un juicio del que otra deba conocer por razón de territorio, en ésta situación la Sala ante la que se presentó la demanda, debe declararse incompetente de

plano, pero tiene la obligación de recibir la demanda, para acordar sobre su presentación y de inmediato comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos del mencionado juicio.

Recibido el expediente por la Sala requerida, ésta decidirá de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto; si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al presidente del Tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al presidente del Tribunal.

Recibidos los autos, el presidente del Tribunal los someterá a consideración del pleno para que éste determine a cual Sala Regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar para que conozcan del juicio, a alguna de las Salas contendientes, o una Sala diversa, ordenando que el presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada a las Salas y a las partes, y remita los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una Sala este conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al pleno.

Incidente de acumulación de autos; procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los siguientes casos:

G. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

H. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.

I. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

La acumulación debe solicitarse ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio, en el cual se presentó primero la demanda, para lo cual en un término que no exceda de seis días, solicitará el envío de los autos del juicio. El Magistrado que conozca de la acumulación, en el plazo de cinco días, deberá formular proyecto de resolución que someterá a la Sala, la que dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

Incidente de nulidad de notificaciones; Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad de dichas notificaciones, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho; el promover de éste incidente, debe ofrecer las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad; las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Si se admite éste incidente de nulidad de notificaciones, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; y transcurrido dicho plazo, se dictará resolución. Si se declara la nulidad de las notificaciones, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores; así mismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual, así mismo el actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

Incidente de recusación por causa de impedimento de los Magistrados o Peritos; se trata de un incidente que podrá ser promovido por las partes, cuando los Magistrados o los Peritos del Tribunal se encuentren impedidos para conocer de un juicio de nulidad, y esto sucede siempre que se estén en alguno de los supuestos normativos a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

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

I. Tengan interés personal en el negocio.

II. Sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de

grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

III. Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

IV. Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

V. Hayan dictado la resolución o acto impugnados o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

VI. Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

VII. Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos a que se refiere este artículo”.⁴¹

La reacusación de Magistrados, debe presentarse por escrito ante la Sala o Sección en la que se halle adscrito el Magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de reacusación junto con un informe que el Magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del pleno. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento; si el Pleno del Tribunal considera fundada la reacusación, el Magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de Magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente será sustituido.

Los Magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese sólo efecto. Por otra parte, la reacusación del perito del Tribunal se promoverá, ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe. El Magistrado Instructor pedirá al perito recusado que

⁴¹ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Pág.6.

rinda un informe dentro de los tres días siguientes; a falta de informe, se presumirá cierto el impedimento; si la Sala encuentra fundada la reacusación, sustituirá al perito.

Incidente de reposición de autos; éste incidente se tramita, cuando por alguna razón extraña desaparece parte del expediente o todo el expediente, en estos casos las partes o el Magistrado Instructor, de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en un acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de ésta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

Con el acta se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban ante el Magistrado Instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder, a fin de reponerlo. Una vez integrado el expediente, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento

Cuando la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Regional correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.

Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad; la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé en su artículo 38, “La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

VII. la suspensión, se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere el párrafo anterior.

VIII. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente o del incapaz, según sea el caso.”⁴²

⁴² Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Pág.21.

Una vez analizados los incidentes de previo y especial pronunciamiento, ahora analizaremos los incidentes de cuestión previa.

Incidente de falsedad de documentos; puede ser interpuesto hasta antes de que se declare cerrada la instrucción del juicio, esto es, cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones del juicio. El escrito que contenga el incidente deberá ser dirigido al Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio. La resolución que emita la Sala y que será para el efecto de resolver sobre la autenticidad del documento tachado de falso, tendrá exclusivamente efectos para el juicio fiscal en que se promueva el incidente, este incidente se encuentra establecido en el artículo 36, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y se substanciará de la siguiente forma:

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor dará vista a la contraria por un término de tres días y podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario, misma que se tendrá como indubitable para el cotejo. Sirva para tener más claridad en el asunto en comento, el siguiente criterio del Poder Judicial Federal:

*No. Registro: 184,637
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVII, Marzo de 2003
Tesis: IV.3o.T.48 A
Página: 1735*

INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS, FIRMA INDUBITABLE PARA EFECTOS DEL INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo promociones y actuaciones en juicio, el incidente de falsedad de documentos se podrá hacer valer hasta antes de que se cierre la instrucción, y si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario, misma que tendrá carácter de indubitable

para efectos de la prueba pericial que se haya ofrecido dentro de dicho incidente. Así, en el dictamen pericial que se emita debe tenerse como firma indubitable la que fue estampada ante la presencia del secretario y no aquella que aparece en los documentos ofrecidos como prueba por el incidentista, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, con el fin de que la Sala Fiscal se encuentre en aptitud de decidir sobre la autenticidad o falsedad de la firma impugnada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 348/2002. Jorge Cárdenas González. 12 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretaria: Myrna Gabriela Solís Flores.

Vale la pena comentar que es facultad de la Sala, resolver sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente, asimismo, podemos agregar que el Magistrado Instructor, puede ordenar de oficio el desahogo de la prueba pericial.

2.8 DE LOS MEDIOS PROBATORIOS.

Eduardo J. Couture, comenta con respecto al concepto de prueba lo siguiente “En su acepción común, la prueba es la acción y el efecto de probar; y probar es demostrar de algún modo la certeza de un hecho o la verdad de una afirmación...La prueba es normalmente comprobación, demostración, corroboración de la verdad o falsedad de las proposiciones formuladas...Los hechos y los actos jurídicos son objeto de afirmación o negación en el proceso; pero como el juez es normalmente ajeno a esos hechos sobre los cuales debe pronunciarse, no puede pasar por las simples manifestaciones de las partes, y debe disponer de medios para verificar la exactitud de esas proposiciones. Es menester comprobar la verdad o falsedad de ellas, con el objeto de formarse convicción a su respecto.”⁴³

Por su parte y en lo que se refiere al problema de la valoración e importancia de la prueba en materia tributaria, Mario Pugliese sostiene: “El problema de la prueba abarca, por lo contrario, el total proceso tributario en cuanto a que, en la normalidad de los casos, está en

⁴³ J. Couture, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 4ª edición, Editorial IB de IF, Montevideo Buenos aires, 2005. Págs. 177 y 178.

la prueba la sustancia y fin del proceso. Basta considerar que, estando el objeto del proceso tributario constituido normalmente por una controversia en torno a la subsistencia o medida de una obligación fiscal, es precisamente en la prueba de tal subsistencia o medida donde la controversia se agota, quedando el adeudo tributario definitivamente acertado. Sólo en el proceso común la prueba pierde mucho de importancia por que en tal secuela procesal, estando sustraídas a la competencia de la autoridad judicial las cuestiones de tasación, se trata solamente, por regla, de aplicar la ley respecto a situaciones de hecho ya definitivamente determinadas.

Pero en el proceso tributario que se desarrolla ante jurisdicción administrativa, el problema de la prueba es preeminente, no pudiendo obtenerse ni una equitativa aplicación de la ley fiscal, ni una justa distribución del peso tributario sin un adecuado sistema de prueba que permita reducir al mínimo el margen de error entre la medida del impuesto definitivamente determinada y aquella que en abstracto, habría debido pagarse efectivamente".⁴⁴

La prueba como tal es una actividad procesal de las partes encaminada a acreditar no solo su dicho, sino los hechos que se controvierten, ésta afirmación tiene su fundamento en la norma que establece que las pruebas deben ceñirse al asunto sobre el que se litiga, es decir, que las pruebas deban guardar íntima relación con los hechos que se pretenden demostrar y las que no cumplan con lo anterior serán desechadas, en la doctrina se habla de la idoneidad de la prueba, así como de su pertinencia; éstos y otros aspectos son los que el juzgador debe tomar en consideración al momento de valorar las pruebas, y lo cierto es que la prueba constituye un elemento fundamental en el momento de que dicte una resolución que ponga fin al proceso.

Lo anterior implica, que cada una de las partes en el juicio contencioso, deberán acreditar los extremos de su demanda y de contestación respectivamente, adjuntando las pruebas que les correspondan; sirva como apoyo a lo anteriormente comentado el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

*No. Registro: 180,515
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

⁴⁴ Pugliese, Mario. La prueba en el derecho tributario. México, 1949. Págs. 9 y 10.

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Septiembre de 2004
Tesis: VI.3o.A. J/38
Página: 1666*

PRUEBA, CARGA DE LA, EN EL JUICIO FISCAL.

De conformidad con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en los juicios fiscales por disposición del artículo 5o., segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, al actor corresponde probar los hechos constitutivos de su acción y al reo (demandado) los de sus excepciones. Por tanto, cuando en el juicio fiscal exista necesidad de aportar alguna prueba para dilucidar un punto de hecho, tocará a la parte interesada en demostrarlo gestionar la preparación y desahogo de tal medio de convicción, pues en ella recae la carga procesal, y no arrojarla al tribunal con el pretexto de que tiene facultades para allegarse de los datos que estime pertinentes para conocer la verdad. De otra forma, se rompería el principio de equilibrio procesal que debe observarse en todo litigio.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 96/2002. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 20 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

Amparo directo 199/2002. Alejandro Maldonado Rosales. 12 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Víctor Martínez Ramírez.

En virtud de la importancia que reviste la prueba, en el proceso contencioso el legislador estableció que, “En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el actor que pretenda que se le reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, debe probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado debe comprobar los hechos de sus excepciones.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades mediante

absolución de posiciones, pueden solicitarse informes, estos se limitan a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades⁴⁵.

Dentro de los requisitos que debe contener la demanda, hemos expresado que el actor tiene la obligación de exhibir las pruebas que ofrezca en la misma, en el momento de presentarla, sin embargo aquellos documentos que sean de fecha posterior a la presentación de la demanda o aquellos que sean anteriores y bajo protesta de decir verdad y que asevere que no tenía conocimiento de ellos, le serán admitidos, es decir, las pruebas supervenientes solo podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el Magistrado Instructor, ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador otorgó al Magistrado Instructor facultades, para que hasta antes de que se cierre la instrucción, y para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, pueda acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la practica de cualquier diligencia, o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El Magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente, es decir para que el juzgador tenga un mejor conocimiento de los hechos controvertidos y para que exista un equilibrio en la aplicación de la ley.

2.8.1 PRESUNCION DE LEGALIDAD DE RESOLUCIONES Y ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La presunción la podemos entender como un resultado lógico de algo que previamente teníamos conocimiento; así en relación a éste tema el maestro Rafael de Pina comenta lo siguiente: “Por presunción debemos entender que se trata de una operación lógica mediante la cual, partiendo de un hecho conocido, se llega a la aceptación como existente de otro

⁴⁵ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Págs. 21 y 22.

desconocido o incierto...”⁴⁶.

Manuel Lucero Espinosa expresa que “Las presunciones se clasifican en legales y humanas. Las primeras son las establecidas expresamente en la ley; las segundas son las que se deducen de los hechos comprobados en el proceso.

A su vez, las presunciones legales se subdividen en absolutas o *juris et de jure*, es decir que no admiten prueba en contrario, y que en todo caso lo único que puede ser contradicho es el supuesto de la misma; y relativas o *juris tantum* que son aquellas que admiten prueba en contrario. Las presunciones humanas sólo son relativas, pues los supuestos en las que se apoyan siempre pueden ser desvirtuados”⁴⁷.

Por otra parte por presunción de legalidad entendemos, que es una valoración o estimación de certidumbre contenida en ley, y que otorga seguridad jurídica a los actos que realiza la autoridad con base en sus atribuciones, es decir, la presunción de legalidad es una atribución que tiene la autoridad de actuar conforme a sus atribuciones y con base en un hecho conocido, por lo cual la presunción se manifiesta como el resultado de actos emitidos por las autoridades que encuentran su fundamento en las facultades que la ley les otorga.

La presunción de legalidad de los actos administrativos, se traduce en la confianza que otorga la ley a las autoridades para emitir sus actos, misma que se encuentra establecida en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 68 que a la letra dice:

“Los actos y resoluciones de la autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que los motiven, los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.

Sirva el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación, para aclarar lo anteriormente manifestado:

No. Registro: 216,735

Tesis aislada

⁴⁶ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág.416.

⁴⁷ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2002. Pág. 200.

*Materia(s): Administrativa
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
XI, Abril de 1993
Tesis:
Página: 309*

*RESOLUCIONES FISCALES. GOZAN DE LA PRESUNCION DE LEGALIDAD.
Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales en principio gozan de la presunción de legalidad prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación; por lo que, al impugnarse en la vía administrativa, corresponde al particular que se estima afectado, desvirtuar la veracidad y exactitud de las consideraciones en que se sustenta la procedencia de aquéllos.*

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.
Amparo directo 211/92. Electrómetro, S.A. de C.V. 27 de octubre de 1992.
Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narvárez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.*

En otro extremo podemos también afirmar, que la presunción de legalidad de los actos de autoridad favorece también a los particulares, y en ocasiones la autoridad hacendaria, mediante una resolución puede reconocer la existencia de un saldo, a favor de un particular en respuesta a una consulta fiscal; es decir, con fundamento en el artículo 68, del Código Fiscal de la Federación, se deduce, que la resolución administrativa favorable al particular, goza de la presunción de legalidad y con ésta se impide, que pueda ser modificada por la misma autoridad que la emitió, en consecuencia, para lograr su nulidad, la autoridad hacendaria debe someterla a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio contencioso administrativo.

2.8.2 REGLAS PARA LA VALORACION DE LAS PRUEBAS.

Respecto a la valoración de las pruebas Ovalle Favela opina lo siguiente “La apreciación o valoración de las pruebas, es la operación que realiza el juzgador con el objeto de determinar la fuerza probatoria de cada uno de los medios practicados en el proceso, se trata de la operación por la cual el juez decide el valor de cada uno de los medios de prueba desahogados”⁴⁸.

⁴⁸ Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Editorial Oxford, Octava edición. México 2002 Págs. 174 y 175.

En nuestro sistema jurídico, existen diversas formas de valorar las pruebas, una de ellas conocida en la doctrina como “tasada”, y es aquella en la que la ley determina el grado de eficacia de la prueba; por otra parte contamos con el sistema de valoración de la prueba, denominado “prudente arbitrio del juzgador”, también conocido como sana crítica o de la prueba razonada, aquí, es el juzgador quien determina el grado de eficacia ya que conforme a éste sistema, el juez tiene una enorme libertad para calificar o valorar la prueba, pero esa facultad se le concede dentro de las reglas de la lógica y con la obligación que, de todas suertes le está impuesta por el artículo 16, de la Constitución Política, de motivar y fundar su valoración⁴⁹; sirva el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación, para reafirmar, lo anteriormente comentado:

No. Registro: 200,151

Tesis aislada

Materia(s): Civil, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

III, Abril de 1996

Tesis: P. XLVII/96

Página: 125

PRUEBAS. SU VALORACION CONFORME A LAS REGLAS DE LA LOGICA Y DE LA EXPERIENCIA, NO ES VIOLATORIA DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL (ARTICULO 402 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL).

El Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, al hablar de la valoración de pruebas, sigue un sistema de libre apreciación en materia de valoración probatoria estableciendo, de manera expresa, en su artículo 402, que los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia; y si bien es cierto que la garantía de legalidad prevista en el artículo 14 constitucional, preceptúa que las sentencias deben dictarse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica, y a falta de ésta se fundarán en los principios generales del derecho, no se viola esta garantía porque el juzgador valore las pruebas que le sean aportadas atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pues el propio precepto procesal le obliga a exponer los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

⁴⁹ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2002. Pág. 201.

Amparo directo en revisión 565/95. Javier Soto González. 10 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

El juzgador puede valorar las pruebas conforme a alguno de los siguientes sistemas:

3.Sistema legal o tasado. En el cual el juzgador debe ajustarse a los valores o tasas establecidos, en éste sistema el juzgador se limita a revisar si las pruebas se practicaron respetando las exigencias legales y a reconocerles el valor que en cada caso, la ley señale.

4.Sistema de la libre apreciación razonada. Aquí el juez, no se encuentra sometido a reglas establecidas, valora las pruebas según su propio criterio de forma libre y razonada ajustándose a principios de coherencia y lógica expresando los motivos de su valoración.

5.Sistema Mixto. En el que se combinan los anteriores.

Conforme al artículo 46, de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, podemos deducir que la valoración de las pruebas se hará a través de un sistema mixto. Es decir, en el juicio contencioso administrativo, el Tribunal debe ajustarse a ciertas reglas al momento de valorar las pruebas y debe hacerlo de conformidad a lo siguiente:

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

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

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

- Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

2.9 CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.

Por instrucción, podemos entender desde el punto de vista procesal, que es una etapa del proceso jurisdiccional, en la cual el juzgador se instruye, es decir, las partes en un juicio ponen en conocimiento del juzgador un determinado asunto, para que en el momento procesal oportuno, se dicte la resolución que ponga fin al mismo.

En los procesos jurisdiccionales para declarar el cierre de la instrucción, debe previamente declararse concluida la sustanciación del juicio, desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes y expresados los alegatos, y una vez realizado lo anterior, es necesario que el juzgador dicte un auto en el cual comunique a las partes que la etapa procesal conocida como instrucción, queda cerrada y en consecuencia, comenzará a correr un término para que se dicte sentencia definitiva.

Para el caso del juicio contencioso administrativo, el Magistrado Instructor, cuenta con diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y si no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito; lo anterior en virtud de que los alegatos presentados en tiempo, deberán ser considerados al dictar sentencia. Una vez transcurrido el plazo de cinco días, con alegatos o sin ellos, el Magistrado Instructor emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

Siendo el caso que las partes ejerciten su derecho de presentar alegatos antes del cierre de la instrucción, pueden definir en gran medida el sentido de la sentencia, y más cuando en los alegatos se hace valer una causal de improcedencia; como a continuación se ejemplifica con el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

No. Registro: 186,080
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVI, Septiembre de 2002
Tesis: VI.3o.A.97 A
Página: 1323

ALEGATOS. CUANDO EN ELLOS SE PLANTEA UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, DEBEN ATENDERSE EN EL JUICIO FISCAL.

Por alegato debe entenderse el derecho que asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surjan de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Ahora bien, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación establece: "El Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. ...". Lo anterior evidencia que los alegatos formulados por las partes en el juicio de nulidad deberán ser considerados al dictar sentencia, debiendo entenderse que el citado artículo 235 se refiere, por un lado, a los alegatos de bien probado, cuya omisión de análisis puede trascender en el sentido del fallo y dejar en estado de indefensión a la parte alegante, pero también a aquellos en los que se hace valer una causal de improcedencia y se solicita el sobreseimiento del juicio de nulidad, por ser esto cuestión de orden público e interés social y, por ende, de estudio obligado y preferente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 113/2002. Administrador Local Jurídico de Puebla Sur. 4 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 1680, tesis I.9o.A.32 A, de rubro: "ALEGATOS PRESENTADOS EN TIEMPO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBEN SER CONSIDERADOS AL DICTAR SENTENCIA."

Así las cosas, es correcto afirmar, que la presentación de los alegatos en el juicio contencioso son importantes, en virtud de que éstos deberán ser valorados por el juzgador en el momento de dictar sentencia.

2.10 LA SENTENCIA.

“Se denomina sentencia a la resolución judicial que constituye normalmente el acto de finalización del proceso de cognición, en cualquiera de sus instancias, y mediante la cual el Tribunal, de forma motivada y en aplicación del ordenamiento jurídico decide satisfacer o dejar insatisfechas, las pretensiones y resistencias deducidas por las partes”⁵⁰.

La sentencia es un acto que el juzgador realiza en virtud de los hechos que han sido probados por las partes, por lo que el juzgador manifiesta su sentir con fundamento en una norma jurídica. El maestro J. Couture expresa que “El vocablo sentencia sirve para denotar, a un mismo tiempo, un acto jurídico procesal y el documento en que él se consigna.

Como acto, la sentencia es aquel que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su conocimiento. Como documento, la sentencia es la pieza escrita, emanada del Tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida”.⁵¹

Dentro de un proceso jurisdiccional, es el juzgador quién está facultado para dictarla, en primer término por la Constitución, y en segundo por la ley que rige la materia.

La sentencia es la forma normal de terminar con un proceso, pero en ocasiones puede anticiparse su terminación y no es necesario que se haya cerrado la instrucción tal y como se desprende del artículo 49, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dice:

“La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo.

Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en

⁵⁰ Gimeno Sendra, Vicente, Moreno Catena, Víctor y otros. Curso de Derecho Procesal Administrativo, Editorial, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992. Págs. 242.

⁵¹ J. Couture, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 4ª edición, Editorial IB de IF, Montevideo Buenos Aires, 2005. Págs. 177 y 178.

el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción”.

En el caso del juicio contencioso, el facultado para emitir sentencia es el propio Tribunal a través de los magistrados que integran cada una de las Salas.

La sentencia deberá pronunciarse, por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala; pero de presentarse el caso en que uno de los Magistrados no este de acuerdo con el proyecto de sentencia del Magistrado Instructor, y los demás Magistrados si estuvieren de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto de sentencia elaborado por el Magistrado instructor no fue aceptado por los otros Magistrados del Pleno, Sección o Sala, el Magistrado ponente o Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular⁵²

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

2.10. La Sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo sus principios y requisitos.

Las sentencias emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo, el sentido en el que las mismas son dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran establecidas dentro del contenido del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los principios que rigen a las sentencias emitidas por este Tribunal deberán regirse por los mismos principios que para toda emisión de sentencia así como cubrir los mismos requisitos.

Los sentidos de las sentencias emitidas por el tribunal son el declarar la validez de la resolución impugnada, la nulidad de la resolución combatida o bien la nulidad para de reponer un procedimiento o bien solo subsanar un vicio, efectos considerados por la Sala

⁵² Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Pág. 26.

dentro del cuerpo de la sentencia.

Resulta conveniente, señalar los principios y generalidades de las sentencia, para con posterioridad realizar el estudio de las sentencias emitidas dentro del juicio contencioso federal.

2.11. DE LAS SENTENCIAS.

En general el sentido de la sentencia depende del tipo de actos que se impugnen; anteriormente ya comentamos que la sentencia es una resolución que pone fin a un proceso o juicio, en una instancia o en un recurso extraordinario; así las cosas podemos afirmar que existen sentencias llamadas interlocutorias y sentencias conocidas como definitivas, mismas que se distinguen de las que se dictan en otras instancias para resolver sobre un recurso.

Las sentencias interlocutorias, resuelven un incidente, promovido antes o después de la resolución del juicio, como por ejemplo aquella que resuelve un incidente de previó y especial pronunciamiento de los contemplados en el artículo 29, de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo.

Las sentencias definitivas, también llamadas sentencias de primera instancia, son las que resuelven el fondo del asunto, es decir, resuelven el juicio principal y son emitidas normalmente una vez cerrada la etapa de instrucción del juicio; creo también importante comentar que existen las sentencias declarativas, constitutivas y de condena, mismas que abordaremos su estudio y que nos permitirán analizar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

2.11.1. DECLARATIVAS.

El maestro José Becerra Bautista, comenta lo siguiente “*Las sentencias declarativas*, son las que tienen por objeto único determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes”⁵³. Por otra parte el maestro Rafael de Pina expresa: “Resolución judicial recaída en un juicio en la que se ha ejercido una acción de ésta

⁵³ Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, 14ª edición, México 1992, Pág.209.

naturaleza. La sentencia declarativa sirve a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, actos jurídicos o circunstancias de hecho, de trascendencia jurídica, por la eficacia de cosa juzgada de ésta mera declaración”⁵⁴. Por lo que podemos afirmar que los fallos del Tribunal federal de Justicia Fiscal y administrativa que reconocen la validez de la resolución impugnada, son sentencias declarativas.

2.11.2. CONSTITUTIVAS.

Las sentencias constitutivas, refiere el maestro Rafael de Pina “Que son resoluciones judiciales recaídas en un juicio en la que se ha ejercido una acción de esta naturaleza, ésta acción tiene como característica principal, la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía”⁵⁵. En éste caso las sentencias no se limitan a declarar un derecho que ya existe, sino que crean, modifican o extinguen la situación jurídica misma.

El maestro Iturbe Rivas, sobre este mismo punto expresa “Las constitutivas son las que crean, modifican o extinguen un estado jurídico, es decir, producen una situación jurídica que no existía antes de la emisión de la sentencia: constituyen un nuevo estado jurídico; verbigracia, cuando en un juicio de lesividad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anula una resolución administrativa que exentaba de algún tributo a una persona, caso en el que, evidentemente, es transformada la posición jurídica del particular demandado”⁵⁶. En el juicio contencioso administrativo, se tiene este tipo de sentencias cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada y por otra parte reconoce al actor un derecho subjetivo; en el juicio de nulidad la sentencia puede ordenar que se otorgue o se restituya al actor en el goce de sus derechos afectados.

2.11.3. CONDENATORIAS.

Pasando a otro punto, con respecto a las sentencias de condena, el maestro Rafael de Pina, manifiesta que son aquellas que: “Tiene la eficacia inmediata de la realización coactiva de su contenido, en el caso de incumplimiento por la parte obligada contra la que se dirige, salvo el derecho de recurrir”⁵⁷.

⁵⁴ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág. 452.

⁵⁵ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág. 452.

⁵⁶ Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 187.

⁵⁷ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 2003, Pág. 452.

El maestro Becerra Bautista, expone el siguiente concepto: "La sentencia de condena, es la que, además de determinar la voluntad de la ley en un caso concreto, impone a una de las partes una conducta determinada, debido a la actuación de la sanción potencial que contiene una norma abstracta"⁵⁸.

Con lo anteriormente expuesto, estamos en posibilidad de comentar la diferencia que existe entre las sentencias declarativas y las sentencias de condena; las primeras, son resoluciones jurisdiccionales de primera instancia que ponen fin a una controversia, siendo un juicio lógico sobre la existencia o no existencia de una relación o estado jurídico; las segundas son resoluciones jurisdiccionales de primera instancia que ponen fin a una controversia, a las cuales se les añade una específica conminatoria de ejecución forzosa dirigida al obligado.

Desde otro punto de vista y tomando en cuenta la admisión o rechazo de la pretensión, las sentencias pueden ser estimatorias o desestimatorias, así el maestro Iturbe Rivas expresa: "Las sentencias estimatorias, son las que consideran fundada la pretensión, mientras que las desestimatorias deciden lo contrario",⁵⁹

Atento a lo expuesto, se deduce que los sentidos que las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentran reguladas en el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como a continuación se expresa:

"ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

⁵⁸ Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, 14ª edición, México 1992, Pág.211.

⁵⁹ Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 188.

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

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

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

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

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

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

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

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

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

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

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

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

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley⁶⁰."

Las sentencias que reconocen *la validez* de la resolución impugnada son declarativas y desestimatorias, ya que se limitan a manifestar la inexistencia del derecho invocado por el

⁶⁰ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Págs. 28 y 29.

actor; ahora respecto a las sentencias que declaran la nulidad, es decir a las estimatorias, éstas pueden ser de dos tipos, ya sea que, declaren la nulidad en forma lisa y llana, o para determinados efectos, como se puede inferir de las fracciones II y III del artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La confirmación del acto impugnado, consiste en que la autoridad jurisdiccional convalida la resolución o el acto de autoridad; es la posibilidad de que en el juicio contencioso, se reconozca la legalidad y la validez de dicho acto o resolución, por lo que una vez sustanciado el juicio de nulidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinará, en la sentencia, que el acto impugnado fue emitido conforme a la ley, y lo declarará formalmente válido.

La confirmación del acto impugnado es una resolución que emite el Tribunal, misma que recibe el carácter de sentencia definitiva y constituye uno de los distintos efectos de las sentencias. Éste tipo de resoluciones, encuentran su fundamento en el propio artículo 52, fracción primera, de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, que textualmente expresa:

“Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II a la V”.

Por lo tanto, la confirmación del acto impugnado, es una resolución que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es aquella resolución en donde se niega a la parte actora, la existencia de un derecho subjetivo en su favor, es decir, que el Tribunal en la sentencia puede negar el reconocimiento de una situación jurídica y negarle al particular la posibilidad de condenar a la autoridad demandada; éste tipo de sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada, y que se refieren a la confirmación del acto impugnado, son aquellas que no solo se limitan a declarar la improcedencia de la acción de nulidad intentada por el demandante, sino que pueden constituir un derecho a favor de las autoridades demandadas.

Obviamente las sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada, son declarativas y desestimatorias, ya que se limitan a manifestar la inexistencia del derecho invocado por el actor.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede declarar dos tipos de *nulidad*, en sus sentencias estimatorias; para ello es importante tener presente las causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas, que podrán ser aplicadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que están previstas en el artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que a la letra dice:

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

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

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

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

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

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades⁶¹.

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

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

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

⁶¹ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Págs. 27 y 28.

Es importante comentar, que el artículo 52, fracción cuarta, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, hace referencia a las fracciones II y III del artículo 51, en los siguientes términos:

“Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, (causales por las que se considera que una resolución es ilegal) 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 administrativa⁶².”

Lo que significa que por exclusión, en los otros casos (fracciones I, IV y V) la nulidad se decretará de manera lisa y llana, aunque para estos supuestos el propio Tribunal podrá indicar, los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales⁶³. Por lo que podemos afirmar, que la nulidad lisa y llana es una sentencia estimatoria, declarativa y de condena que puede obligar a la parte demandada a lo siguiente:

1. A reconocer una situación jurídica, es decir, reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo, lo que implica una declaración de nulidad.
2. Al declarar la nulidad lisa y llana, se reconoce la ilegalidad del acto o resolución administrativa, consecuentemente, se puede condenar a la devolución de una cantidad.
3. Al declarar la nulidad de la resolución, se puede otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.
4. La nulidad del acto o resolución administrativa, puede señalar que cesarán los efectos de los actos de ejecución, inclusive en el caso del primer acto de aplicación.

Se trata de aquellas sentencias, que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el carácter de definitivas, mismas que resuelven sobre la pretensión del actor, en las que se reconoce la ilegalidad de la resolución o acto impugnado y que en algunos casos condenan a la autoridad demandada, a realizar un acto o un procedimiento; en el caso de las sentencias de nulidad para efectos, no solo se trata de una mera declaración, sino que se habla de sentencias definitivas que obligan a la autoridad demandada a cumplir con una obligación de hacer o de no hacer.

El artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las

⁶² Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Págs. 28 y 29.

⁶³ Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 190.

opciones del contenido de las sentencias, así como también los márgenes para determinar, cuando una sentencia deberá decretar la legalidad, o ilegalidad de la resolución, o el acto administrativo, y en su caso decretar la nulidad lisa y llana, o para efectos.

La nulidad para efectos, es aquella resolución que tiene su fundamento en el artículo 52, fracciones III y IV, así como en el artículo 51, fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra establece:

“ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

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

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.”⁶⁴

Las sentencias para efectos, podrán tener diferentes sentidos, pueden declarar la nulidad, para el efecto de que se reponga un procedimiento, o con la finalidad de que se emita nueva resolución, es decir cuando existen violaciones sustanciales, ya sea por vicios del procedimiento, o por la omisión de requisitos formales tales como la fundamentación y motivación.

También es necesario comentar, que la fracción tercera, del mismo artículo 52, impone la obligación al Tribunal de precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada, debe cumplir con la resolución emitida por aquél, dejando la posibilidad de reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación, y en los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma, para su cumplimiento.

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

⁶⁴ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima octava edición, México 2008. Págs. 28.

CAPITULO III. LA ACCIÓN DE AMPARO Y LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y LA SENTENCIA.

3.1. ANTECEDENTES DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.

Algunos de los antecedentes históricos en México sobre la impartición de justicia en México, se contienen dentro de los textos legales que en un inicio constituyeron las normas jurídicas a seguir para la administración de justicia, mismas que fungieron como fuente para la creación del artículo 17 constitucional, artículo que hoy por hoy se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mismo que constituye el fundamento del sistema de impartición de justicia en México.

El primer antecedente se encuentra en los artículos 242 y 245 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, mismos en los que se atribuían a los Tribunales la facultad de aplicar las leyes civiles y criminales aunado al hecho de que los Tribunales realicen funciones de juzgadores de igual manera actuarían con el objeto de hacer cumplir lo juzgado; en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, le atribuyen como facultad exclusiva la aplicación de la ley a casos particulares por los que se promovió un juicio; en el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, se instituyó que todo individuo que habitara en el territorio de la federación tendría el derecho a que se le administre pronta completa e imparcialmente justicia, ahora bien en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se estipula que los Tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia; dentro del texto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en su artículo 17 se estableció que le dan las características a la justicia que administrarían dichos los tribunales, misma que debía ser gratuita, es decir sin costas judiciales; en el Mensaje y Proyecto de Venustiano Carranza en la ciudad de Querétaro de fecha 1º de diciembre de 1916, se añade a las características impuestas a la impartición de justicia que venían llevando a cabo los Tribunales diciendo que los Tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.

Así el principio de legalidad recogido por la Constitución ordena que la actividad de la

administración pública se produzca conforma a la ley. Con el fin de mantener los actos de juridicidad de aquella, el derecho prevé diversos mecanismos de fiscalización que constituyen el régimen legal de la justicia administrativa.

Las garantías de administración de justicia son el conjunto de obligaciones estatales que prevé el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las que deben observar los órganos jurisdiccionales competentes para dirimir controversias con base en las disposiciones en el desempeño de la función pública.

Es conveniente apuntar que la administración de justicia se establecen tribunales encargados de conducir dicha administración, por lo que los mismos, son generales, esto es para todos, pueden ser especializados no así especiales, por lo que los mismos conocen de una materia específica, debido a sus atribuciones los mismos dictan el derecho entre las partes, aplican la ley al caso concreto, bien administran justicia y actúan en nombre del estado.⁶⁵

Derivado de lo asentado en el párrafo que antecede, es pertinente entrar al estudio de la justicia administrativa, ya que trastoca proposiciones jurídicas del pasado, y en lugar de destacarse ahora, la fuerza de un poder de autoridad que debía ser imperativamente obedecido, se acentúa la existencia de un individuo integrante de la colectividad como persona humana y portador de derecho individuales que debe ser respetado, así en la promoción de prestaciones la autoridad deberá ser justo cumpliendo los principios de justicia administrativa.

El termino Justicia Administrativa comprende el estudio de las garantías de la Administración para ser eficaz, justa y también las garantías que debe tener el administrado para asegurar la legalidad y moralidad administrativas y el respeto por sus derechos y sus intereses. Órganos con competencias especiales y el proceso posterior ante los órganos judiciales.

La justicia administrativa comprende institucionalmente el estudio sistemático, orgánico y procesal de todas las garantías que tiene el administrado para la correcta y justa aplicación

⁶⁵ DEL CASTILLO del Valle, Alberto, *Versión Esquemática y Diccionario de Garantías Individuales*, Edit, EJA, México, 2006, pág. 99.

de la legalidad por la Administración: "La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos."

La materia relativa a las acciones que corresponden al Estado, como a los particulares con motivo de la función pública, no se encuentra debidamente explorada.

La justicia administrativa concede relevancia al procedimiento administrativo, el que sistematiza principios, normas, órganos e instituciones que rigen el proceso funcional de la Administración Pública y constituye uno de los principales capítulos que integra la temática de la justicia administrativa.

Los procedimientos administrativos integran el proceso de la Administración pública con el fin de seguridad, orden y eficacia de todo su quehacer. El procedimiento administrativo de la justicia administrativa tiene esos mismos fines pero además tiende a garantizar las relaciones jurídicas del administrado.

A manera de conclusión se expone lo expresado por el Cuarto Tribunal colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que señalo:

*"La Constitución ha desarrollado una categoría que se conoce como garantías jurisdiccionales, basadas en el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución y tiene como objetivo garantizar y preservar la calidad y efectividad de la impartición de justicia a favor de los justiciables..."*⁶⁶

3.1.1. LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA Y SUS SUBGARANTÍAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La garantía de seguridad jurídica, la conforman los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, el contenido de los diversos citados conforman la garantía en estudio.

⁶⁶ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, 2ª Edición, México, 2007, pág. 102.

La garantía de seguridad jurídica implica la certeza en el derecho, esto es el orden jurídico; las garantías de seguridad jurídica implican la obligación de las autoridades estatales de ajustar su conducta a la norma jurídica, previamente a emitir un acto lesivo para el ciudadano, así las autoridades deben hacer lo que en las leyes se dispone para exigir el acatamiento de sus actos; a través de estas se hace imperar el estado de Derecho (las autoridades deben respetar las leyes).

Dentro de las peculiaridades que poseen las garantías de seguridad jurídica, se encuentra el hecho de que las mismas se oponen ante todas las autoridades, las civiles, penales, administrativas legislativas, federales o locales, operan en todas las materias, penal, civil, administrativa, laboral, las mismas avalan la no aplicación retroactiva de la ley, la supremacía de las mismas sobre los tratados internacionales y la legalidad.

En primer lugar el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

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

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

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

El precepto transcrito contiene la disposición respecto a que la autoridad se encuentra imposibilitada para aplicar la ley de manera retroactiva, siempre y cuando no beneficie al gobernado, habiendo precisado que el diverso en estudio contiene una de las garantías de seguridad jurídica, es de señalar que el artículo establece además que ningún gobernado podrá ser privado de su libertad o posesiones o derechos si no mediante un juicio previo, llevado en Tribunales preliminarmente establecidos, con las formalidades de un

procedimiento, ajustado a leyes emitidas con anterioridad al hecho de que se trate.

Sus precedentes están ubicados en tres premisas: la prohibición de irretroactividad, el derecho o garantía de audiencia y la estricta aplicación de la ley a las resoluciones judiciales.

Respecto a la primera premisa, es de indicar que existe una amplia discusión de la doctrina y numeradas son las tesis jurisprudenciales que han tratado de definir el concepto de retroactividad, sin lograr un criterio preciso, por lo que en términos amplios se puede afirmar que un ordenamiento o su aplicación tienen carácter o efectos retroactivos cuando afectan situaciones o derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores, o cuando lesionan efectos posteriores de tales situaciones o derechos que están estrechamente vinculados con su fuente.

Por lo que se refiere al derecho de audiencia o garantía de audiencia, que es el que asume mayor complejidad tanto por lo que se refiere a las prerrogativas tuteladas como a diversos elementos que integran la garantía, entre lo que se protege se encuentra la vida, libertad, propiedades y posesiones, por lo que se protege toda clase de privación, asimismo comprende los de juicio ante tribunales previamente establecidos y las formalidades esenciales del procedimiento, ya que la disposición establece que todos los factores sean regulados de acuerdo a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, (irretroactividad), ahora bien la expresión, *tribunales previamente establecidos*, debe entenderse en un sentido lato en el cual no sólo abarca a los órganos del Poder Judicial de la Federación, si no a todos los que tengan facultad de dirimir controversias de manera imparcial, *las formalidades del procedimiento*, son las que debe tener todo procedimiento no sólo judicial, si no también administrativo, con el afán de proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados, así se concluye que las subgarantías, consagradas en el numeral en estudio, resultan ser el pilar de las garantías de seguridad jurídica.

Dentro de las garantías de seguridad jurídica, se encuentran las establecidas en el artículo 16 de la Carta Magna, el dispositivo instituye lo siguiente:

Artículo 16. *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio,*

papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no

podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración.

La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

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

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

En este precepto se resume la eficacia de las garantías de seguridad, libertad y propiedad, ya que se instituye que ninguna persona podrá ser molestada en su integridad corporal, en su familia, domicilio, posesiones o papeles bajo pretexto de ningún concepto, no obstante lo expuesto, existe la excepción a dicho canon, ya que mediante la existencia de un mandato escrito, dictado por autoridad competente, se puede inferir una molestia en el sentido prescrito en la norma constitucional y debe existir un procedimiento fundado y apoyado en ley, ya que cualquier autoridad dotada de facultades, sólo puede ejecutar lo permitido por las disposiciones legales.

Conjuntando las ideas plasmadas con anterioridad, se puede concluir que los preceptos en tratamiento resultan contener las garantías supremas de seguridad jurídica, misma que deben ser observadas en el momento de incidir en la esfera jurídica del gobernado al emitir un acto de autoridad, así como las subgarantías consagradas de manera dispersa dentro del texto de los mismos.

3.1.2. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO.

Este precepto constitucional, consta de dos derechos, fundamentales, del ser humano, el

derecho de justicia y el derecho a no ser encarcelado por deudas de carácter puramente civil, así las cosas el artículo en tratamiento impone prohibiciones consistentes en no hacerse justicia por sí mismo ni ejercer violencia para reclamar sus derechos.

En el primer párrafo se prescriben las obligaciones de toda persona de no hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho; inmediatamente después, en el segundo párrafo, se renuncia expresa y concretamente el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia, la cual se traduce en la facultad que tiene toda persona para acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos.

Siendo el titular el Estado y que el mismo asuma la obligación de crear y organizar los tribunales y que atendiendo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo en estudio, habrán de encargarse de impartir justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, siendo el fin primordial el hecho de garantizar que los propios tribunales tanto en el ámbito federal como local posean una independencia efectiva y plena en la ejecución de sus resoluciones, según lo establecido en el párrafo del artículo citado.⁶⁷

No es óbice mencionar que el derecho de justicia debe ser orientado a que toda persona debe tener libre acceso a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos y que el recurso o procedimiento se encuentra destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que conlleven a violación de algún o algunos de los derechos y libertades fundamentales que la Constitución consagra.⁶⁸

3.3. LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

El control de constitucionalidad de las normas de un ordenamiento jurídico puede definirse desde dos perspectivas: En función del órgano que lo realiza, como difuso o concentrado; en función de la forma en que realiza el juicio de constitucionalidad, como abstracto o concreto.

Constituye un *control difuso de constitucionalidad* aquél que puede ser realizado por

⁶⁷ ANDRADE Sánchez, Eduardo y otros, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada, 3ª Edición, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección opular ciudad de México Serie de Textos Jurídicos, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, pág. 77.

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 78

cualesquiera órganos jurisdiccionales, frente al modelo de control concentrado en que un único órgano con jurisdicción sobre todo el territorio del estado ostenta la potestad de enjuiciar la constitucionalidad de una norma.

Constituye un *control concreto de constitucionalidad* aquél que se realiza considerando la aplicación de la norma a un caso concreto, procediendo una vez apreciada la inconstitucionalidad a la inaplicación de la misma, frente a un control abstracto en que la norma es enjuiciada tomando en consideración todos los casos posibles, y procediendo una vez apreciada la inconstitucionalidad a la declaración de nulidad erga omnes de la misma.

Entre los medios de control de la constitucionalidad tenemos los siguientes:

- 1.- La controversia de constitucional;
- 2.- La Acción de inconstitucionalidad y
- 3.- El juicio de amparo

La controversia constitucional es un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre Poderes Ejecutivos, Legislativos o Judiciales- o niveles de gobierno Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal-, por una invasión de esferas de competencias que contravengan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, para que preceda la controversia constitucional, es necesario que el ámbito de la competencia de quien promueva el juicio se vea afectado por un acto concreto a o una disposición de carácter general –por ejemplo, una ley, reglamento o decreto (excepto los de materia electoral)- que sea contrario a lo que dispone la Constitución Federal.

Para ello es necesario que, en primer término, la controversia se haya promovido en alguno de los siguientes supuestos.

- a)** Contra disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación;
- b)** Contra disposiciones generales de los Municipios impugnados por los Estados;
- c)** Por conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus

Cámaras o la Comisión Permanente;

d) Por conflictos entre dos Poderes de un mismo Estado o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Además, para que se produzcan los señalados efectos generales, es indispensable que la resolución que emita la Corte sea aprobada por el voto de, cuando menos, ocho de los Ministros. En los demás casos, la resolución del más Alto Tribunal del país producirá efectos únicamente para las partes que hayan intervenido en la controversia.⁶⁹

Las acciones de Inconstitucionalidad, son procedimientos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general (ley, decreto o reglamento o tratados internacionales) por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales.

Se promueven en forma exclusiva ante la Suprema Corte de Justicia, por minoría conformadas por lo menos con el 33 por ciento del total de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma que se impugna, por el procurador general de la República, por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, y por los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias.

Si la Suprema Corte de Justicia, mediante un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, la declara inconstitucional, ésta no puede volver a tener vigencia ni aplicársele a nadie, lo que significa que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales, siempre que la resolución se adopte mediante el voto de ocho o más de sus Ministros.

3.4. NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

Antes de entrar a la naturaleza jurídica del Juicio de Amparo, se cree es pertinente abordar

⁶⁹ Gaceta del Tribunal Constitucional N.º 8, octubre-diciembre 2007.

en primer hacer mención del principio de la supremacía constitucional, en el cual importa la idea de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma de más alta gradación en el sistema jurídico mexicano, sobre la cual no hay acto de autoridad, ni siquiera ley, por lo cual constituye una base en el orden de Derecho y del que derivan todos los actos de autoridad incluyendo leyes, sin que autoridad alguna tenga la facultad de obrar contrariamente a la misma.

Por lo anterior, resultaba importante la anotación realizada, ya que si las autoridades constituidas se encuentran constreñidas a la observancia de la Constitución, lo que da pauta para que la misma Ley Suprema establezca en su artículo 128 la obligación de que toda persona que vaya a ocupar un cargo público, debe protestar guardar la Constitución, entendiendo por guardarla la obligación de respetar el texto normativo que constituye a la misma.

Diversas cuestiones hacen que lo anteriormente mencionado no se lleve a cabo tal y como se pretendería, debido a ello, es el porque del nacimiento del Juicio de Amparo.

La naturaleza jurídica del amparo han ocasionado diversas opiniones dentro de las cuales se puede concluir que el juicio de amparo es un verdadero juicio, que por su naturaleza es un medio de impugnación, pero diferentes recursos. Los medios de impugnación son el género; los recursos ordinarios son la especie, como lo son también los incidentes de nulidad el juicio de nulidad de juicio concluido (un juicio que sirve para impugnar otro juicio), y el propio juicio de amparo, que permite impugnar actos de las autoridades que violen las garantías individuales, por lo que el amparo sea un acto de impugnación, no le quita la naturaleza procesal que tiene.⁷⁰

El juicio de amparo para Alberto Castillo del Valle, es el medio jurídico de defensa constitucional que tiende a anular actos de autoridad que violen las garantías del gobernado, cuando el agraviado por ese acto entabla la demanda, pidiendo la declaratoria de inconstitucionalidad del mismo.

3.5. LAS PARTES EN EL AMPARO.

⁷⁰ FERNÁNDEZ, Fernández Vicente, *El juicio de amparo en la jurisprudencia*, 1ª Edición, Edit. Porrúa, México, 2007, pág. 38.

El artículo 5º de la Ley del Amparo, establece lo siguiente:

Artículo 5o.- *Son partes en el juicio de amparo:*

I.- *El agraviado o agraviados;*

II.- *La autoridad o autoridades responsables;*

III.- *El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:*

a).- *La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;*

b).- *El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;*

c).- *La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.*

IV.- *El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.*

Los juicios de amparo son resueltos por los tribunales de la Federación. Esto significa que los Jueces de Distrito, los Magistrados de Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, así como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden conocer de los juicios de amparo.

El plazo general para la interposición de la demanda de amparo es de 15 días hábiles; dicho plazo se contara desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de ellos.

Sin embargo, existen las siguientes excepciones:

En el caso de las leyes autoaplicativas (que afectan al gobernado desde que entran en vigor), el amparo puede interponerse en dos oportunidades: la primera dentro de los treinta días contados a partir del inicio de la vigencia de la ley; y la segunda, dentro de los 15 días contados en idénticos términos que el plazo general mencionado.

Cuando se trate de actos que impliquen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, las penas prohibidas por el artículo 22 de la Constitución -tales como mutilación, azotes o confiscación-, o la incorporación forzosa al ejército o armada nacionales, la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos –resoluciones en material laboral- y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, el plazo es de 90 días. En el mismo supuesto, cuando el quejoso residiera fuera de la República, el plazo es de 180 días.

Cuando se trate de actos que afecten los derechos de un núcleo de población sujeto al régimen comunal o ejidal, el amparo se podrá interponer en cualquier tiempo.

Cuando se afecten derechos individuales de ejidatarios o comuneros, el plazo es de 30 días hábiles.

3.5.1. CONCEPTO DE PARTE.

Derivado de lo anterior se puede decir que el carácter de parte lo tiene el sujeto que tiene una injerencia directa en el objeto del litigio, debido a que el resultado del proceso les afectará en su esfera jurídica, afectación que pudiera ser positiva o negativa, aunado a ello, existe sujetos llamados terceros que por una parte son aquellos ajenos a la relación jurídica y en consecuencia al proceso y su resultado de este no tendrá afectos a la esfera jurídica del mismo, pudiendo ser el caso de los peritos o testigos, también pueden ser terceros aquellos terceros que participan en el juicio ya que el resultado del proceso pudiera en un

caso concreto depararles perjuicio o bien, si bien, no son parte del objeto del litigio pueden promover una tercería, promovida por estos.⁷¹

3.5.2. EL QUEJOSO.

Es quien ejercita una acción para poner en funcionamiento al órgano jurisdiccional e iniciar un proceso, también es llamado agraviado, por lo que en el juicio de amparo es la parte actora poseedora de un derecho que arguye la autoridad le ha violentado.

3.5.3. LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

La autoridad responsable es todo aquel órgano o funcionario al que la ley le otorga facultades de la naturaleza pública y realizar actos que afectan las garantías individuales de las personas. Es importante señalar que la autoridad debe actuar con fundamento en la Constitución y la ley en todos los casos y no de acuerdo a su libre criterio.⁷²

A este respecto, el artículo 11 de la Ley del Amparo, establece lo siguiente:

Artículo 11.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Atendiendo a lo anterior, la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷³, hace la distinción entre los dos tipos de autoridades dentro del juicio de amparo, en la cual refiere que la autoridad ordenadora o ejecutora son dos características que puede llegar a tener la autoridad que en virtud de su vinculación con el acto reclamado.

3.5.4. EL TERCERO PERJUDICADO.

El artículo 5º fracción III, establece quien podrá tener el carácter del tercero perjudicado,

⁷¹ Idem

⁷² Idem

⁷³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Mayo de 2009, Tesis I.3o.C. J/58 Página 887 Rubro "AUTORIDAD ORDENADORA Y EJECUTORA PARA EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO".

como se indica a continuación:

Artículo 5o.- *Son partes en el juicio de amparo:*

...

III.- *El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:*

a).- *La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;*

b).- *El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;*

c).- *La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.*

Derivado de lo anterior, el tercero perjudicado podrá ser la contraparte del agraviado, el ofendido o las personadas que conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito en el caso de los juicios de amparo promovidos en materia penal, y la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

3.5.5. EL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público es el representante social que vigila el correcto desarrollo de juicio y que puede intervenir cuando estime que puede afectarse el interés público. Uno de los principios que rige al juicio de amparo, es el principio publicístico, toda vez que al Estado le interesa que el proceso se desenvuelva de conformidad a las reglas del procedimiento y no se vulneren derechos de menores e incapaces debido a lo cual en todos los juicios intervendrá el Ministerio Público de manera restrictiva de conformidad con la Ley del

Amparo.

3.6. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACCIÓN DE AMPARO.

Los principios fundamentales del amparo son los canones previstos en primer lugar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se refiere a la competencia, procedencia, forma de substanciar, forma de resolver y efectos de la sentencia dictada en el juicio de amparo.

Los principios fundamentales son los siguientes:

- 1.- Principio de competencia de los Tribunales de la Federación para conocer del amparo.
- 2.- Principio de procedencia del amparo contra actos de autoridad.
- 3.- Principio de la Instancia de parte agraviada.
- 4.- Principios de Procedencia del amparo a favor de los gobernados.
- 5.- El Principio de la existencia de un agravio personal y directo.
- 6.- Principio de definitividad.
- 7.- Principio de prosecución judicial.
- 8.- Principio de estricto derecho.
- 9.- Principio de estricto derecho.
- 10.- Principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo.

3.6.1 INSTANCIA DE PARTES.

El juicio de garantías, no puede iniciarse se oficio, es decir, que el propio órgano jurisdiccional ejecute la orden de iniciar un juicio por iniciativa propia, si no que para ello es necesario que el ejercicio de la acción la realice cualquier persona que se sienta afectada en sus derechos, ello sin la necesidad de demostrar la titularidad de un derecho sustantivo.

El Principio de instancia de parte, se traduce aduciendo en que el juicio solo puede iniciarse una vez que la *parte agraviada* lo solicite *al órgano competente*, es decir, *no procede de oficio* o por iniciativa del juzgador.

3.6.2. AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.

El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, es decir, debe existir necesariamente un menoscabo u ofensa que afecte específicamente al agraviado. Además, esa afectación debe haberse ya producido o estarse ejecutando, o bien debe ser de realización inminente.

El agravio es la afectación en la esfera jurídica del gobernado, causada por un acto de autoridad, la afectación en la esfera jurídica debe entenderse como el detrimento de un derecho que reconoce una norma como tal, mismo que se encuentra ligado con un interés jurídico; la afectación a ese derecho debe ser real y no subjetiva, el agravio debe recaer en una persona determinada, ello es, no ser abstracta, el acto por medio del cual se le encuentre afectando el derecho debe ser pasada, presente o inminente, por lo que la existencia del agravio va en función de que el daño se haya actualizado, se este realizando o bien ya se haya realizado.

3.6.3. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

Este principio opera exclusivamente en relación a los recurso ordinarios o medios legales de defensa que tiendan a anular, invalidar, revocar o modificar el acto de autoridad, pues sí esa no es la finalidad de esas instancias, entonces no será menester agotar los mismos, ello derivado del artículo 107 fracción III, inciso a) y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 73 fracción XIII y XV de la Ley del Amparo, tal y como se aprecia de su contenido:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que

puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 73.- *El juicio de amparo es improcedente:*

...

XIII.- *Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.*

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

XV.- *Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.*

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto

reclamado carece de fundamentación;

Antes de acudir al amparo, que es un juicio extraordinario, es necesario agotar todos los medios de defensa que, para el caso concreto, prevean las leyes ordinarias, tales como la apelación en materia civil o penal, o el juicio de nulidad en materia fiscal. Sin embargo, este principio tiene algunas excepciones, como por ejemplo: cuando el acto reclamando importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, pues en esos casos no hay obligación de agotar recurso alguno antes de promover el amparo; lo mismo acontece cuando el quejoso no fue emplazado legalmente en el procedimiento en que se produjo el acto reclamado o cuando aquél es afectado por un acto autoritario que carece de fundamentación.

3.6.4. CONCEPTO.

El principio de definitividad exige que previamente a la interposición de la demanda de amparo, se hayan agotado todos los recursos ordinarios o medios legales de defensa que tiendan a anular el acto reclamado, entendiéndose por agotar esas instancias, la presentación del escrito en que se haga valer y el desahogo del proceso o procedimiento respectivo en todas sus partes.

3.6.5. RENUNCIA A LOS RECURSOS ORDINARIOS.

Como se observa, el principio de definitividad a aduce que antes de dirigirse al juicio de amparo se deberán agotar los medios ordinarios, esto es, si a ley que regula el juicio en el cual se emitió la resolución que depara perjuicio prevea un recurso este deberá agotarse de manera previa al juicio de garantías, no obstante si la propia legislación consiente la posibilidad de renunciar a este recurso, se traduce en una renuncia permitida para la interposición del juicio de amparo sin previamente agotar recurso alguno.

3.6.6. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.

Este principio rige el hecho de que el juzgador debe limitarse a resolver sobre los actos reclamados a la luz de los argumentos vertidos en los llamados “conceptos de violación”

expresados en la demanda. Así, las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda en diversos supuestos, por ejemplo, cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en materia penal, en la que la suplencia opera aun ante la ausencia de conceptos de violación del reo.

Como excepciones a este principio, se concentran las siguientes:

1. En cualquier materia.- Esta excepción se actualiza cuando el acto reclamado se funda en leyes inconstitucionales.

2.- En materia penal.- La Suplencia opera aún y cuando no existan conceptos de violación o agravios.

3. En materia agraria.- En esta excepción la suplencia es completa de conformidad con el artículo 227 de la Ley Agraria, a favor de la población ejidal o comunal.

4.- En materia laboral.- La suplencia de la deficiencia es completamente a favor del trabajador.

5.- En otras materias.- Se actualiza la excepción cuando una ley haya dejado sin defensa al quejoso.

En conclusión, este principio alude a que el juzgador en el juicio de amparo, deberá resolver el juicio de conformidad con lo planteado por las partes en el mismo, sin encontrarse en la posibilidad de suplir la deficiencia en la que se llegar a situar las partes.

3.6.7. PRINCIPIO DE RELATIVIDAD.

Este es uno de los principios más característicos del amparo, es el de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, mismo que lo ubica como un medio de control constitucional por órgano jurisdiccional, lo que implica que la ejecutoria en que se otorgue el amparo y protección de la justicia federal, solamente beneficiará a quien haya ocurrido al juicio de garantías, ante un juez, sin que otros afectados o agraviados por el mismo acto de autoridad puedan verse favorecidos con esa sentencia que declara la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo expuesto de conformidad con el artículo 107 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 76 de la Ley del Amparo.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

...”

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”

De esta manera, el principio en mención, se refiere a que la sentencia que concede el amparo sólo beneficia a la persona que lo solicitó, pero no a la generalidad de la población. Esto significa que, aunque otras personas puedan encontrarse en una situación idéntica, si no recurren al juicio de amparo no serán beneficiadas por aquella protección.

A manera de conclusión, se puede expresar que la administración de justicia en materia administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se funda en aquellos principios en los que se instituyen los juzgadores para conducir la equidad, ecuanimidad, imparcialidad, legitimidad, igualdad, en la administración de justicia, por lo que las bases constitucionales son los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se establecen los principios fundamentales que deben ser observados por aquel en que se encuentra depositada la obligación de dirimir controversias.

**CAPITULO IV. FORMAS DE ASEGURAR EL CUMPLIR LAS SENTENCIAS EMITIDAS
POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

4.1. DE LA QUEJA.

La instancia de queja representa una de las formas en que se puede llegar a asegurar el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se encuentra contemplado este medio de aseguramiento para cumplimiento de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La queja por incumplimiento de sentencia *firme* procede ante la Sala Regional, Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dictó la sentencia.

La Sentencia queda firme cuando:

- 1.- No admita en su contra recurso o juicio.
- 2.- Admitiendo Recurso o Juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído, hubiere resultado e infundado, y
- 3.- Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Una vez que haya quedado firme la sentencia respectiva, el Secretario de Acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia, señalando la fecha de causación, y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación⁷⁴.

⁷⁴ LUCERO, Espinosa Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 10ª Edición, Ed. Porrúa, México 2008, pág. 340.

4.1.1. CONCEPTO Y FUNDAMENTO.

La instancia de queja se encuentra prevista en el artículos 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y se da como una posibilidad para el actor de hacer cumplir la sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea para el caso de repetición de la resolución impugnada o para el exceso o defecto en su cumplimiento. Esta instancia sólo puede promoverse por una sola vez.

El plazo para cumplimentar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de 4 meses, por lo que es después de dicho término cuando se actualiza el derecho del actor para intentar la instancia que nos ocupa.

El trámite de la queja se reduce a la petición por parte de la Sala que haya conocido del juicio, de un informe a la autoridad que deberá rendir dentro del término de 5 días justificando el acto u omisión que provocó la queja.

Con informe o sin él, la Sala respectiva resolverá si existe incumplimiento, repetición, exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad demandada.

En todos los casos citados, la resolución que llegue a recaer a la instancia de queja puede surtir los siguientes efectos:

a).- Si existe repetición de la resolución anulada, la Sala respectiva hará la declaratoria correspondiente y la dejará sin efectos, previniendo a las autoridades responsables para que se abstengan de incurrir en nuevas repeticiones, pondrá el hecho en conocimiento del superior jerárquico del funcionario responsable e impondrá una multa de trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal.

b).- Si se trata de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se concederá un plazo de 03 días para que el funcionario responsable cumpla debidamente el fallo, precisando la forma y términos en que ello deberá llevarse a cabo.

c).- Si se trata de omisión total en el cumplimiento de la sentencia, también se concede un plazo de 05 días para cumplimentar el fallo y se impone una multa por el equivalente de trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal.

El diverso 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el

incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

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

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

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

e) *Si la Sala 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.*

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 éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

4.1.2. ACTUACIÓN DE OFICIO EN LA QUEJA PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Tal y como se puede observar de la transcripción realizada en el líneas anteriores, el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su primera parte en la fracción I lo siguiente:

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

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

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

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

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.*

En este orden de ideas, quien insta la queja es la Sala Regional, la Sección o el Pleno, mismos que pronuncian sentencias, podrán de oficio o por conducto de su Presidente, pedir a la autoridad o autoridades demandadas que rindan un informe dentro de los tres días siguientes, en el cual deberán indicar lo relativo al cumplimiento que se encuentren dando de la sentencia.

El Legislador realizó una excepción, a lo que dispone en su primera parte el párrafo que antecede, ya que en el caso en que se hubieran señalado efectos o cuando la resolución

impugnada derive de un procedimiento lo anterior no aplicara ya que deviene de un procedimiento oficioso.

4.1.3. LA QUEJA A PETICIÓN DE PARTE PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La instancia de queja a petición de parte es la que la propia actora promueve por su cuenta la queja, en vías de asegurar un cumplimiento de sentencia respecto de lo que le fue otorgado en la misma.

Así las cosas y de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su fracción II, inciso a) la instancia de queja a petición de parte procede en contra de los siguientes actos:

1. La resolución que incurra en exceso o en defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación.
2. La resolución dictada y notificada después de concluido el plazo de cuatro meses cuando se trata de sentencias que hayan anulado la resolución por omisión de los requisitos formales o por vicios propios del procedimiento y haya obligado a la autoridad a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.
4. Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia.
5. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.⁷⁵

En otro orden de ideas, resulta necesario señalar que la instancia de queja solo se interpondrá por una sola vez, excepto en el caso de que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en

⁷⁵ Ibidem, Pág. 342

cumplimiento de tal instancia de queja, esto es, la queja solo podrá ser promovida por cada supuesto de procedencia de la misma.

En apoyo a lo anteriormente expuesto, se indica que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que tiene como Rubro: “*QUEJA AQUELLA QUE BUSCA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PUEDE PROMOVERSE EN UNA SOLA OCIAIÓN POR CADA UNO DE LOS SUPUESTOS DE SU PROCEDENCIA*”.⁷⁶

Por lo tanto se puede concluir que la instancia de queja a petición de parte, es una manera de instar a la autoridad a cumplir con lo dictado en el fallo de referencia.

Entre otros medios por los cuales se obliga a la autoridad a cumplir con lo establecido en la sentencia, es la coacción mediante sanciones administrativas, tales como las multas, mismas que se han precisado en párrafos anteriores, que resultan ser las mismas para la queja a petición de parte.

4.2. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

El amparo indirecto es competencia de los Juzgados de Distrito y, en algunos casos, de los Tribunales Unitarios de Circuito. Procede en contra de:

a) Leyes federales y locales, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancias general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación origine perjuicios al quejoso.

b) Actos que no provengan de tribunales judiciales, laborales o administrativos, que resulten violatorios de las garantías individuales.

c) Actos de tribunales judiciales, laborales o administrativos ejecutados fuera de juicio o después de concluido. Lo anterior en el entendido de que el juicio se inicia con la

⁷⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre 2004, Tesis 2a./J3 154/2004, página 381.

presentación de la demanda y concluye con el dictado de la sentencia definitiva de la sentencia definitiva, por lo que los actos impugnables en amparo indirecto, ante Juez de Distrito, serán los que los Jueces o tribunales ordinarios ejecuten antes de que hayan recibido la demanda y después de que se haya emitido sentencia ejecutora.

d) Actos pronunciados en un juicio que, de ejecutarse, no puedan ser reparados.

f) Actos ejecutadas dentro o fuera de un juicio, que afecten a personas que no hayan intervenido en él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate de un juicio de tercería.

g) Leyes o actos de la autoridad federal que afecten la soberanía de los Estados o del Distrito Federal; o por leyes o actos de estos últimos que vulneren la soberanía federal.

h) Resoluciones de Ministerio Público sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, es decir, cuando se determina no proceder penalmente en contra de alguien; o contra actos relacionados con la reparación del daño o la responsabilidad civil, derivados de la comisión de un delito.

4.2. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

El amparo indirecto es competencia de los Juzgados de Distrito y, en algunos casos, de los Tribunales Unitarios de Circuito. Procede en contra de:

a) Leyes federales y locales, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancias general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación origine perjuicios al quejoso.

b) Actos que no provengan de tribunales judiciales, laborales o administrativos, que resulten violatorios de las garantías individuales.

c) Actos de tribunales judiciales, laborales o administrativos ejecutados fuera de juicio o después de concluido. Lo anterior en el entendido de que el juicio se inicia con la presentación de la demanda y concluye con el dictado de la sentencia definitiva de la sentencia definitiva, por lo que los actos impugnables en amparo indirecto, ante Juez de Distrito, serán los que los Jueces o tribunales ordinarios ejecuten antes de que hayan recibido la demanda y después de que se haya emitido sentencia ejecutora.

d) Actos pronunciados en un juicio que, de ejecutarse, no puedan ser reparados.

f) Actos ejecutadas dentro o fuera de un juicio, que afecten a personas que no hayan intervenido en él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate de un juicio de tercería.

g) Leyes o actos de la autoridad federal que afecten la soberanía de los Estados o del Distrito Federal; o por leyes o actos de estos últimos que vulneren la soberanía federal.

h) Resoluciones de Ministerio Público sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, es decir, cuando se determina no proceder penalmente en contra de alguien; o contra actos relacionados con la reparación del daño o la responsabilidad civil, derivados de la comisión de un delito.

4.2. LA ACCIÓN DE AMPARO INDIRECTO PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Como ha quedado establecido en el cuerpo del presente trabajo existen diversos medios a través de los cuales cuenta el particular a efectos de hacer valer su derecho a que se imparta justicia en observancia y apego al derecho fundamental de “prontitud” con relación a la justicia que imparte en su favor el Tribunal Federal de Justicia Fiscal.

Sin embargo, es bien sabido que el medio de defensa que confiere la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en favor del actor mismo que resulta beneficiado

por la resolución de dicho Tribunal, es el recurso de “*queja*”, siendo este el único recurso ordinario para obligar a la demandada, condenada o bien conminada al cumplimiento de los efectos que retrotrae una sentencia dictada por el Tribunal, es de indicar que dicho medio de coacción resulta insuficiente para que el demandante se encuentra en posibilidad de obtener en su favor una mayor prontitud de cumplimiento de sentencia, en el tiempo que dispone discrecionalmente la autoridad para cumplir una sentencia.

Por otro lado, resulta preciso aludir a la verdad material que se refiere a que las multas establecidas como facultad que tiene el Tribunal para sancionar las conductas evasivas de la autoridad para cumplir una sentencia, son un medio carente de plena efectividad para hacer cumplir sus resoluciones, pues al respecto resulta de suma conveniencia citar que el cobro efectivo de las sanciones pecuniarias que impone el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, finalmente corresponde a las autoridades fiscales federales.

Al respecto, es preciso mencionar que el Servicio de Administración Tributaria ejerce facultades para realizar actos de cobro sobre dichas sanciones, resulta oportuno reflexión sobre la incertidumbre que emerge de la imparcialidad de las sanciones que el Tribunal impone al propio Servicio de Administración Tributaria, cuando éste es quien tiene conferido el cobro de dichas sanciones.

Con base en lo anterior, el juicio de amparo resulta el medio de defensa para poder obtener en términos de mayor prontitud el único efecto de una orden judicial cuyo cumplimiento sea inexcusable, situación que se convierte en el medio idóneo para conminar a las autoridades que sin justificación alguna son omisas en el cumplimiento de las sentencias pronunciadas por el Tribunal.

Resulta conveniente reformar la proposición expuesta con anterioridad con la hipótesis del artículo 209 de la Ley de Amparo, cuyo texto transcribo a continuación:

“ARTICULO 209.- Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos.”

(LO RESALTADO ES AÑADIDO)

Ahora bien, a efecto de sostener la procedencia del medio de defensa invocado como pertinente para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia dictada para resolver la controversia planteada en el juicio de nulidad, por ello me sirvo citar el criterio judicial cuyo texto enuncio a continuación:

No. Registro: 172.097
Tesis aislada
Materia(s): Común
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Julio de 2007
Tesis: VI.2o.C.272 K
Página: 2453

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS OMISIONES, EVASIVAS O RETARDO EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA, QUE SE TRADUZCAN EN LA INEJECUCIÓN DEL FALLO, AL SER ACTOS JURISDICCIONALES ACAECIDOS DESPUÉS DE CONCLUIDO EL JUICIO, DE ACUERDO CON EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA.

La regla de procedencia del juicio de amparo indirecto, prevista en el artículo 114, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, dispone que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito, en tratándose de actos de ejecución de sentencia, solamente contra la última resolución que se pronuncie en el procedimiento respectivo, es decir, este supuesto normativo únicamente se refiere a los actos de autoridad dictados en función de la ejecución del fallo; sin embargo, dicho precepto no contempla la reclamación de actos de inejecución, o bien, aquellos que consistan en la impugnación de omisiones, evasivas o retardo en el cumplimiento de un acto o los necesarios para ejecutar una sentencia, pues éstos no se adecuan a la hipótesis contenida en dicho numeral, que se refiere a todos aquellos que impliquen una conducta positiva por parte de la autoridad -accediendo a las pretensiones del ejecutante o negándose a hacerlo-, en función del desarrollo del procedimiento que ha de culminar con una resolución que pueda conceptuarse como la última. De tal suerte que para la impugnación vía amparo de conductas inherentes a la inejecución de una sentencia, no es aplicable el segundo párrafo de la fracción y precepto antes mencionados, sino el diverso párrafo primero de la fracción III del artículo 114 invocado, pues se trata de actos formal y materialmente acaecidos después de concluido el juicio, que no están dirigidos a la ejecución del fallo. De aceptar lo contrario, el procedimiento podría detenerse durante un lapso considerable o quedar en estado de inejecución indefinidamente, lo que pugna con la finalidad de la primera de las reglas de procedencia en comento, que es la de no entorpecer la ejecución de sentencias mediante el juicio de garantías, aunado a que este tipo de actos escaparía al control constitucional, permitiendo su consumación de momento a momento, ya que el tiempo en que no se ejecutó el fallo habrá transcurrido irreparablemente.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 87/2007. Dulce María Ramírez Gómez Haro. 24 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Armando Pallares Valdez. Secretario: Raúl Ángel Núñez Solorio.

Por último, se alude a una última reflexión sobre menciona sobre otra complejidad en el lapso real de cumplimiento de las sentencias del Tribunal, misma que surge de la hipótesis prevista en el hoy artículo 58 de la Ley procesal que rige la materia con relación al criterio jurisprudencial pronunciado por el supremo Tribunal Judicial. En el sentido de las diversas

ocasiones en las cuales puede generarse el supuesto válido para la promoción del recurso de queja, situación que además conlleva a que surja en el amparo indirecto, que en su caso determine promover el actor en el juicio de nulidad, la posibilidad de que la autoridad conminada al cumplimiento de la sentencia de nulidad pueda válidamente hacer valer diversa causal de improcedencia por no agotar el principio de definitividad.

Al respecto, resulta conveniente invocar que sí la autoridad obligada por la sentencia tiene la posibilidad de hacer valer la causal referida, ésta estará en aptitud de solicitar el sobreseimiento en el juicio de amparo en mérito. Por lo anterior, es materia de diversa profundización a la que ocupa este trabajo, la problemática en mención, sin embargo por su estrecha vinculación con las preposiciones planteadas en el cuerpo que integra el análisis de este trabajo, habría que cuestionar de origen la constitucionalidad de la hipótesis contenida en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para el caso anterior, se cita el texto del criterio judicial que sirve de garantía a las preposiciones planteadas, el cual da énfasis a la calificación modal con la que se plantean las mismas. A continuación se transcribe el siguiente:

*No. Registro: 180,278
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Octubre de 2004
Tesis: 2a./J. 154/2004
Página: 381*

QUEJA. AQUELLA QUE BUSCA EL PUNTUAL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PUEDE PROMOVERSE EN UNA SOLA OCASIÓN POR CADA UNO DE LOS SUPUESTOS DE SU PROCEDENCIA (ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).

El artículo 239-B, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece dos géneros de queja, de acuerdo al momento procesal en que se intente: a) La enderezada contra el incumplimiento por parte de las autoridades demandadas respecto al auto en que se concede al actor la suspensión del acto impugnado, y b) La intentada para lograr el puntual cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, también existen cuatro supuestos de procedencia de esta instancia en la etapa de cumplimentación del fallo anulatorio: a) por exceso en el cumplimiento de las sentencias; b) por defecto en su cumplimiento; c) por repetición del acto anulado; y, d) por omisión de las autoridades obligadas al cumplimiento. En estos casos, el particular podrá ocurrir en queja "por una sola vez" a la Sala Regional o Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el entendido de que ello significa que podrá acudir a dicha instancia por una sola ocasión, en cada uno de los diferentes supuestos previstos en la norma.

Contradicción de tesis 138/2003-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto del Décimo Noveno Circuito y Segundo del Noveno Circuito. 18 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Constanza Tort San Román.

Tesis de jurisprudencia 154/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de octubre de dos mil cuatro.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La impartición de justicia constituye un derecho fundamental que tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se consolide como una instancia con plena jurisdicción, es necesario que se establezcan mecanismos efectivamente coercitivos que aseguren el cumplimiento de los fallos emitidos por los magistrados que lo integran.

SEGUNDA.- La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente establece en su artículo 28 la obligación y potestad a favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para actuar de manera oficiosa con el objeto de dictar medidas apremio que garanticen la eficacia de sus resoluciones.

TERCERA.- Las multas que como medidas de apremio puede imponer el juzgador en el juicio de nulidad no constituyen una garantía eficaz para conminar a las autoridades demandadas al cumplimiento de las sentencias.

CUARTA.- La definitividad de las medidas de apremio (pecuniarias) impuestas por el tribunal en caso de incumplimiento de sus resoluciones, se hace depender de los medios de impugnación y defensa que tenga a su alcance la autoridad sancionada para atacar su existencia.

QUINTA.- La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es limitativa, en tanto que no es efectiva la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal, debido a que carece de la potestad de ejecutar sus propios fallos. En consecuencia, ello le impide ser un órgano impartidor de justicia con plenitud de jurisdicción.

SEXTA.- En este contexto, resulta necesario señalar que el único medio de impugnación autónomo que tiene a su alcance el particular beneficiado por una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el ejercicio de la acción de amparo indirecto.

SÉPTIMA.- En consecuencia, al ser el proceso de amparo biinstancial el único medio a través del cual resulta posible para el promovente materializar los efectos y/o consecuencias de una sentencia dictada por el Tribunal, evidencia la dilación en la impartición de justicia, ocasionada por la necesidad de ejercer el derecho de acción de amparo.

OCTAVA.- Por otra parte, al carecer de potestad legal el proceso contencioso federal deviene de nugatorio de una efectiva impartición de justicia, toda vez que no se satisfacen los extremos del derecho fundamental de “administración de justicia” consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENA.- Por lo anterior, resulta indispensable la realización de una reforma integral a la ley procesal que rige el proceso de nulidad federal, específicamente en materia de coercitividad para el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el tribunal, lo que generaría una real impartición de justicia, dotando de plenitud de jurisdicción a dicho órgano, característica fundamental de la función jurisdiccional.

DÉCIMA.- “Por último se ha planteado la inquietud que emana de la multiplicidad ocasional en la cual el actor beneficiado por una sentencia del Tribunal puede interponer el recurso de queja previsto en el artículo 58 de la Ley procesal aplicable. Lo anterior, ha sido reforzado con el criterio judicial invocado en la última parte del Capítulo IV de este trabajo de tesis.

Sin embargo, se considera que las diversas ocasiones para promover el recurso de queja, no resultan ser completamente apegadas al derecho fundamental que tiene el gobernado de que se le administre “Justicia pronta y expédita”. Por ello habría que intentar plantear ante el Poder Judicial de la Federación la inconstitucionalidad del precepto en cita planteando como causa remota de la acción en el mismo el “derecho fundamental” que consagra el artículo 17 constitucional.

No obstante al no ser materia del presente análisis se manifiesta lo expuesto como una inquietud relativa al tema que nos ocupa.

BIBLIOGRAFIA

1. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Procesal Civil. 4ª edición, Editorial, Porrúa. México 1997.
2. BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. 14ª edición, Editorial, Porrúa. México 1992.
3. GUASP, Jaime. Derecho Procesal Civil, Segunda edición, Editorial, ed.,Ep. Madrid 1961.
4. J. CONTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 4ª edición, Editorial IB de IF, Montevideo Buenos Aires, 2005.
- 5.- PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México, 1970.
- 6.- ROCCO, Ugo, Tratado de Derecho Procesal Civil, Ed. Temis, Buenos Aires, 1983.
7. ARGAÑARAZ, Manuel J. citado por Delgadillo, Luís Humberto. Principios de Derecho Tributario 9ª Reimpresión a la 3ª, Editorial. Limusa Editores. México, 2001. Pág. 199.
8. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal 2ª parte. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Segunda serie. 2ª ed. Editorial Oxford. Volumen 3. México, 2002.
9. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Diccionario de derecho fiscal. Editorial Oxford. México.
10. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de práctica contenciosa en materia fiscal, Editorial Temis, segunda edición, México, 1990.
11. CURIEL VILLASEÑOR, Omar. Principios Tributarios, E.d, Fondo Editorial Ediciones Fiscales ISEF, Primera edición, México, 2002.
12. DE AYALA, José Luís y GONZALEZ, Eusebio. Derecho Tributario 1. Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca, 1994.

13. DELGADILLO, Luís Humberto. Principios de Derecho Tributario. 9ª Reimpresión a la 3ª edición, Editorial, Limusa Editores. México, 2001.
14. FIORINI, Bartolomé A. ¿Qué es el Contencioso?. ED. Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina, 1997.
15. GIMENO SENDRA, Vicente, Moreno Catena, y otros. Curso de Derecho Procesal Administrativo. Editorial, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992.
16. GONZÀLEZ MARTÌNEZ, Víctor Hugo. Las multas fiscales y su impugnación. 2ª ed, Editorial Gasca, SICCO. México, 2004.
17. GONZALEZ-SALAS CAMPOS, Raúl. Los delitos Fiscales. Pereznieto Editores. México 1995.
18. GUASP, Jaime. Concepto y Método de Derecho Procesal. Primera edición, Editorial Civitas, S.A. Madrid 1997.
19. HEDUÀN VIRUÈS, Dolores. Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal México, 1997.
20. HORMAECHEA SÀNCHEZ, José. Infracciones y sanciones. Comentarios y cuestiones prácticas. Editorial Lex Nova. Valladolid, 1996.
21. ITURBE RIVAS, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo. Editorial. Porrúa. México 2004.
22. LÒPEZ GUERRERO, Luís García. Derechos de los contribuyentes, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D,F. 2000.
23. LÒPEZ UGALDE, Antonio. El Poder Judicial de la Federación para jóvenes. Editorial. Mc Graw Hill, 1ª edición, México 2004.

24. LÓPEZ NIETO, Francisco. El proceso administrativo. Editorial, Porrúa. México 1946.
25. LOPEZ NIETO, Francisco. El procedimiento Administrativo. Ed. José M^a. Bosch, Barcelona 1960.
26. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. Séptima edición. Editorial Porrúa, México 2002.
27. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica Del Contencioso Administrativo Ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Primera edición. Ed. Porrúa México 1990.
28. Manual del Justiciable, Elementos de Teoría General del Proceso. Suprema Corte de Justicia de la nación. Poder Judicial de la Federación, 1^a edición, México 2003.
29. MARTÍNEZ LÓPEZ, Luís. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Litograf, 4^a edición, octava reimpresión México, 1986.
30. MARTÍNEZ MORALEZ, Rafael. Derecho Administrativo 3er y 4to Cursos. Editorial Oxford, México 2003.
31. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Ed.,Fondo de cultura económica, segunda edición México 2001.
32. PONCE GOMEZ, Francisco, Ponce Castillo, Rodolfo,. Derecho Fiscal. Editorial Banca y Comercio, Décima edición, México, 2005.
33. PUGLIESE, Mario. La prueba en el derecho tributario. México, 1949.
34. QUINTANA VALTIERRA, Jesús. Derecho Tributario Mexicano, Editorial. Trillas, Primera reimpresión, México. 1991.
35. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Cuarta edición, México 1968.

36. VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo, Solís de Alba, Cristina Angélica y otros, De la Ley de Justicia Fiscal a La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, 1ª ed.
- 37.- HERNÁNDEZ CARMONA, Edgar, El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ponencia dictada en el Segundo Simposium Fiscal, organizado por la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C., 1980.
- 38.- KAYE TRUEBA, Christian, Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo, Ed. Themis, México, 2002.
- 39.- PÉREZ GONZÁLEZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1988.
- 40.- HERNÁNDEZ CARMONA, Edgar, El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ponencia dictada en el Segundo Simposium Fiscal, organizado por la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C., 1980.
- 41.- JUÁREZ ARELLANO, Magaly, EL JUICIO FISCAL, Ed. Gasca SICCO, México, 2008.
- 42 CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Defensa Jurídica de la Constitución en México, Ed. Educación Cumorah, A.C., México, 2004, 3ª Edición.
43. NORIEGA, Alfonso, LECCIONES DE AMPARO, Ed. Porrúa, México, 2000, 6ª Edición.

DICCIONARIOS

1. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho. 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
2. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario, Jurídico Mexicano, , Editorial Porrúa, 2ª edición, México 1987.

3.- PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México, 1970.

4.- ORTIZ SAINZ y TRÓN, S.C., Reformas Fiscales 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México, 1970.

5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, México, 1989.

LEGISLACIÓN

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Agenda de Amparo, 4.- Editorial ISEF. 12ª edición, 1ª reimpresión, México 2008.

2.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Ediciones Luciana, Segunda Edición, México, 2003.

3.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Ediciones Luciana, Segunda Edición, México 2007.

4.- Código Fiscal de la Federación, Fisco Agenda, Editorial ISEF, 36ª Edición, 1ª reimpresión, México 2007.

5.-Ley de Amparo. Ediciones Luciana, Segunda Edición, México, 2007.

6.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

7.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2008, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, Trigésima Octava edición, México 2008.

8.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada el 06 de diciembre del 2007 en el Diario Oficial.

9.- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente.

HEMEROGRAFÍA

1. GONZÁLEZ GARCÍA, Hugo. *Escolios de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, Revista, Nuevo Consultorio Fiscal*, Número 393. 1ª de enero, México 2006.
2. ESQUERRA, Sergio y GÓMEZ, Marvin, *REVISTA PAF (PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL)*, No. 466, 1ª Quincena de marzo 2009, Artículo "Sustanciación del Juicio Contencioso Administrativo", Pág. 117.
3. AVIÑA MÚJICA, Héctor, *REVISTA PAF (PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL)*, No. 473, 2ª Quincena de junio 2009, Artículo "El Juicio de Nulidad en Línea (Vía Internet)", Pág. 101.