



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO ¿AVANCE O RETROCESO PARA EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA?”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A
L I L I A L E M U S R A Z O

ASESOR: MTRA. IRENE DÍAZ REYES

Junio, 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.

A MIS PADRES

Lucio y María, por todo el amor, la comprensión y la paciencia que me han tenido. Por todos sus sacrificios y desvelos; por su bondad, su sabiduría, sus ganas de vivir y por ser los mejores ejemplos de vida. Gracias.

A MIS HERMANOS

César, Celia y Lucia, quienes son mi mayor orgullo y la plataforma que día con día me sostiene; por ser mis mejores amigos y mis eternos confidentes; por estar siempre que los necesito y por quererme tanto.

AL AMOR DE MI VIDA

Jesús, que me ha enseñado que vivir, no implica sólo respirar, sino poder tocar con el alma lo inmaterial y que es justamente de esa manera, en que se puede alcanzar la felicidad; por enseñarme a ver y entender que el mundo puede ser tan grande como quieras que sea.

A MIS AMIGOS

A quienes tuve la fortuna de conocer en las diferentes etapas de mi vida, que me ayudaron a reír y ver la vida desde otra perspectiva y, cuya amistad perdurará por siempre.

A MI ALMA MATER

Universidad Nacional Autónoma de México, por obsequiarme la otra parte de mi ser que me hacía falta y por enseñarme a caminar, pero sobre todo a volar.

AL LUGAR DONDE NACÍ PROFESIONALMENTE

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por darme las herramientas para adentrarme en el extraordinario mundo del derecho y por inspirar el presente trabajo de investigación.

Finalmente, debo agradecer al responsable de todo lo anterior, al que ha permitido que conduzca mi camino de esta manera; pues aunque a veces, destruya realidades, también las crea, embellece y revela al final, sus verdaderas intenciones, para así, continuar y, con cada paso, esperar un poco, mirar al cielo, que le gusta pintarlo de múltiples colores y hallarlo ahí, sonriendo y diciéndote que esperes o que continúes, pero que no dejes de avanzar; por ello y por la infinita felicidad que siento, le digo Gracias, Dios.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Introducción	I
1.1. Antecedentes Históricos	1
1.1.1. La Legislación Novohispana	1
1.1.2. El Consejo de Estado de Francia	2
1.1.3. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo en México o “Ley Lares”	5
1.1.4. Ley de la Tesorería de la Federación de 1927	7
1.1.5. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936	8
1.1.6. Código Fiscal de la Federación de 1938	11
1.1.7. Código Fiscal de la Federación de 1967.....	12
1.1.8. Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1981..	13
1.1.9. Reformas constitucionales del 16 de diciembre de 1946, del 19 de junio de 1967 y del 29 de julio de 1987	14
1.1.10. Base constitucional del contencioso administrativo local....	15
1.2. Concepto	15
1.3. Naturaleza Jurídica	16
1.4. Estructura	20
1.5. Competencia	34
1.5.1. Por materia	34
1.5.2. Por territorio	49
1.5.3. Por cuantía	52

CAPÍTULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR EL TÍTULO VI DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

2.1. Improcedencia	53
2.2. Las partes	69
2.3. La demanda	75
2.3.1. Juicio de Lesividad	78
2.3.2. Requisitos de la demanda	78
2.3.3. Documentos que deberán anexarse a la demanda	83
2.4. Ampliación de demanda	87
2.5. Contestación	89
2.5.1. El emplazamiento	90
2.5.2. Plazo	91
2.5.3. Posturas del demandado	91
2.5.4. Autoridad demandada	99
2.5.5. Puntos a que debe aludir la contestación	99
2.6. La prueba	100
2.6.1. La carga de la prueba	101
2.6.2. Objeto.....	103
2.6.3. Procedimiento probatorio	106
2.6.4. Valoración de las pruebas	110
2.6.5. Medios probatorios	111

2.7.	Incidentes de previo y especial pronunciamiento	127
2.7.1.	Incompetencia por razón de territorio	128
2.7.2.	Acumulación de autos	128
2.7.3.	Nulidad de notificaciones	130
2.7.4.	Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia	133
2.7.5.	La recusación por causa de impedimento	133
2.8.	La suspensión de la ejecución del acto impugnado	135
2.9.	El recurso de reclamación	137
2.10.	Cierre de Instrucción y alegatos	140
2.11.	La sentencia	141
2.11.1.	Requisitos	142
2.11.2.	Momento de producir la sentencia	145
2.11.3.	Clasificación	147
2.11.4.	Causas de sobreseimiento	147
2.11.5.	Causas de anulación	148
2.11.6.	Efectos de sentencia	164
2.11.7.	Contenido de la sentencia	168
2.11.8.	La ejecución.....	169
2.12.	Otros medios impugnativos	170
2.12.1.	Queja	170
2.12.2.	Aclaración de sentencia	175
2.12.3.	Excitativa de justicia	175
2.13.	El amparo	175
2.13.1.	Amparo directo	176
2.13.2.	Amparo indirecto	179
2.14.	El recurso de revisión	187

CAPÍTULO III. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1.	Improcedencia	197
3.2.	Las partes	202
3.3.	La demanda	205
3.3.1.	Requisitos de la demanda	207
3.3.2.	Documentos que deberán anexarse a la demanda	211
3.4.	Ampliación a la demanda	212
3.5.	Contestación.....	214
3.5.1.	El emplazamiento	214
3.5.2.	Plazo	215
3.5.3.	Autoridad demandada	215
3.5.4.	Puntos a que debe aludir la contestación	215
3.6.	La prueba	216
3.6.1.	Valoración de la prueba	219
3.7.	Incidentes de previo y especial pronunciamiento	220
3.7.1.	Incompetencia por razón de territorio	220
3.7.2.	Acumulación de autos	221
3.7.3.	Nulidad de notificaciones	222

3.7.4.	Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia	224
3.7.5.	La recusación por causa de impedimento	224
3.7.6.	La reposición de autos	226
3.8.	Medidas cautelares	226
3.8.1.	Suspensión de la ejecución del acto impugnado como medida cautelar	229
3.9.	El recurso de reclamación	231
3.10.	Cierre de instrucción y alegatos	233
3.11.	La sentencia	234
3.11.1.	Clasificación	235
3.11.2.	Causas de anulación	236
3.11.3.	Efectos de la sentencia	237
3.11.4.	Cumplimiento de la sentencia y de la suspensión	238
3.11.5.	Aclaración de sentencia	244
3.11.6.	Excitativa de justicia	245
3.11.7.	Firmeza de la sentencia	246
3.12.	El amparo	246
3.12.1.	Amparo directo	246
3.12.2.	Amparo indirecto	247
3.13.	El recurso de revisión	248

CAPÍTULO IV. NUEVAS DISPOSICIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

4.1.	Amplitud de la litis abierta	251
4.2.	Nueva competencia por materia	253
4.3.	Autoridades demandadas	259
4.4.	Representación de menores de edad	260
4.5.	Condenación en costas y pago de indemnización por daños y perjuicios	260
4.6.	Causas de improcedencia	264
4.7.	Condiciones para el sobreseimiento	266
4.8.	Plazos para presentar la demanda	268
4.9.	Expediente Administrativo	269
4.10.	Nuevo presupuesto para conceder término de ampliación	272
4.11.	Medidas Cautelares	272
4.12.	Incidente de reposición de autos	280
4.13.	Pruebas para mejor proveer	281
4.14.	Prueba pericial	282
4.15.	Documentos digitales con firma electrónica	282
4.16.	La sentencia	283
4.17.	Firmeza de la sentencia	286
4.18.	Cumplimiento de la sentencia	287
4.19.	Reclamación contra la suspensión definitiva	293
Conclusiones	III
Bibliografía	V

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano colegiado, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y desde su nacimiento, a partir del 1 de enero de 1937, como Tribunal Fiscal de la Federación, se ha encargado de impartir justicia, resolviendo de manera honesta y expedita las controversias surgidas entre los particulares y la Administración Pública Federal; aunado a que el procedimiento llevado a cabo, tiene como característica principal la sencillez, por lo que las partes al acudir a él, se encuentran con una solución pronta, completa e imparcial; siendo así, de entre los tribunales establecidos en nuestro país, el ejemplo a seguir.

Ahora bien, el procedimiento contencioso administrativo, hasta el 31 de diciembre de 2005, se encontraba regulado por el título VI, del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, ante su importancia y dado que la competencia del tribunal de cuenta, dejó de ser solamente fiscal, pues ahora conoce de asuntos en gran medida administrativos, resultó una necesidad imperante el que la regulación de dicho procedimiento, se hiciera en una ley independiente.

Así, el 1 de enero de 2006, entró en vigor la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula el procedimiento a seguir ante el tribunal, surgiendo con ello, la necesidad de analizar las variaciones, novedades y nuevas exigencias que dicho ordenamiento trae consigo.

Por lo tanto, en el presente trabajo, se analizará desde el surgimiento del tribunal, pasando por su naturaleza, competencia, el procedimiento regulado por el código fiscal invocado y las nuevas disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo anterior, a fin de determinar si la nueva regulación contenida en la ley de referencia, consigue un avance para el mejor desempeño de la función jurisdiccional, pues no obstante que de entre los procedimientos seguidos por los demás tribunales del país, constituye uno de los más eficientes, también lo es que adolece de lagunas, las cuales de no subsanarse dejan al juzgador sin las armas suficientes para impartir debidamente, la justicia reclamada por las partes.

CAPÍTULO I. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El sistema contencioso administrativo, nació por la necesidad que surgió entre los gobernados de combatir los actos de la administración pública, cuando se consideraba, que con dicha actuación se vulneraba su esfera jurídica. Así tenemos, que la defensa de los particulares, frente a la autoridad administrativa, se realizó de diversas formas, y en diferentes épocas en nuestra historia, las cuales a grandes rasgos son las siguientes.

1.1.1. LA LEGISLACIÓN NOVOHISPANA

La legislación novohispana, estuvo vigente en nuestro país hasta el triunfo de la República en el año de 1867 y desde el siglo XVI a los primeros años del siglo XIX, existió un sistema perfectamente delineado para las defensas del particular en contra de la administración pública, ante órganos jurisdiccionales autónomos.

En primer lugar, *el Consejo Real y Supremo de Indias*, con residencia en Sevilla, que desde el siglo XVI, era un Tribunal Colegiado, el cual ejercía funciones legislativas, administrativas, militares y judiciales. En materia judicial, el Consejo era un tribunal de plena jurisdicción, por lo que no tenía que consultar al rey; la Sala de Justicia de dicho Consejo, desempeñaba facultades atrayentes, actuando como tribunal de primera instancia y de apelación en las resoluciones definitivas de las audiencias, comprendiéndose entre éstas, las de índole administrativa.

Asimismo, también desde el siglo XVI, el insigne obispo Fray Juan de Zumárraga, ante las numerosas inconformidades de la población indígena, particularmente en contra de los tributos que les imponían los encomenderos, instauró las *Audiencias Especiales de Indios*, presididas por el Virrey.

En el año de 1591, se creó el *Juzgado General de Indios*, que concurrentemente con alcaldes y corregidores estaba facultado para resolver litigios de primera instancia y las *Audiencias Reales de Indios*, con sede en Guadalajara y en la Ciudad de México, las cuales fungían como tribunales de apelación.

Dos siglos después, en 1786, el sistema colonial culminó con la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes del Ejército y Provincias de la Nueva España*, como tribunal de apelación en los asuntos contencioso-fiscales, en los cuales actuaban los intendentes como primera

instancia en los litigios relativos a las rentas del tabaco, alcoholes, pulques, pólvora, naipes y todos los asuntos en que estuviere interesado el real erario.

En octubre de 1822, las Cortes de Cádiz dispusieron que subsistieran los *Juzgadores de Hacienda Pública*, que constituían un contencioso fiscal dentro del Poder Judicial. Podemos considerar a la referida Junta como el primer antecedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, nuestra primera Constitución, se encuentra construida sobre la fuerte inspiración federalista norteamericana de la Constitución de Filadelfia, apoyada con el rico bagaje jurisprudencial del *common law*, lo cual permitió el encauzamiento inmediato de las funciones del poder judicial. En México no existía esa tradición, y aún cuando mucha de la legislación novohispana estuvo vigente hasta el inicio de la República, en 1867, nada de la vieja legislación novohispana se tomó en cuenta en nuestra Constitución de 1824 y se aceptó que las contiendas entre los particulares y el Estado, se llevaran al Poder Judicial de la Federación.

1.1.2. EL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA

No puede pretenderse una explicación del contencioso fiscal mexicano, sin el previo estudio de las líneas estructurales del Consejo de Estado de Francia y su Sección de lo Contencioso Administrativo, atento a lo siguiente.

En primer término, debe precisarse que el sistema francés, nació de la exégesis que los revolucionarios franceses hicieron al principio de la división de poderes, que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que se opusieron a que los actos del Poder Ejecutivo fueran juzgados por tribunales, puesto que si su actuación quedaba supeditada a los órganos judiciales, habría subordinación de un poder al otro.

Así, se constituyó el Consejo de Estado de Francia, que existe desde el siglo XIII, como órgano de consulta de los monarcas capetianos. En el siglo XIV, por medio del Edicto de San Germán de 1661, Luis XIV, prohibió a los parlamentarios intervenir en las funciones administrativas.

Posteriormente la Ley del 24 de agosto de 1790, señaló lo siguiente:

“Artículo 13. Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas, los jueces no podrán, bajo pena de felonía perturbar de cualquier manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores a causa de sus funciones.”

Para entender el lugar del Consejo de Estado moderno, es necesario remontarnos al período posterior a la revolución francesa, que sacudió o suprimió las instituciones políticas y sociales del antiguo régimen. El nuevo tipo de monarquía que instauró Napoleón, se sustentó en la burguesía y las masas populares, fundada en el mérito y la capacidad, no así, en la nobleza o la herencia; además de que dotó a Francia de un derecho nuevo (el Código Napoleónico); se rodeó de juristas eminentes, y los reagrupaba en el seno del Consejo de Estado, creado por la Constitución de 15 de diciembre de 1799; basándose en el concepto rígido de división de poderes, en cuya base estaba una gran desconfianza a los tribunales judiciales.

La Constitución Napoleónica del 15 de diciembre del año 1799, entre otros, señaló lo siguiente:

“Artículo 52. Bajo la dirección de los cónsules un consejo de estado, está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que pueden surgir en materia administrativa.”

Asimismo, en Francia, existe el tribunal de Casación, última instancia para los juicios civiles, mercantiles y penales, y el Consejo de Estado para los juicios contenciosos administrativos. Cabe señalar que el Consejo de Estado, tiene más prestigio que el Tribunal de Casación, adquirido por la imparcialidad de su actuación y por la trascendencia de ésta, ya que al resolver las más variadas demandas entabladas por los particulares, en contra de las autoridades administrativas, elaboró jurisprudencialmente los conceptos fundamentales del Derecho Administrativo.

En el mes de mayo de 1872, el Consejo de Estado se convierte, de órgano de justicia retenida a órgano de justicia delegada, dictando sus sentencias a nombre del pueblo francés.

En la Ley Orgánica del 24 de mayo de 1872, el Consejo de Estado tiene tres funciones:

1. Consejo del Gobierno
2. Jurisdicción Suprema del Orden Administrativo
3. Órgano formador de servidores de la Nación

El Consejo de Estado, es consejero del gobierno en materia legislativa, reglamentaria y administrativa, y consta de seis secciones, de las cuales cinco son en materia administrativa:

1. Sección del Interior
2. Sección de Trabajos Públicos
3. Sección Social

4. Sección de Finanzas
5. Sección de Informe y Estudios, y

La Sexta Sección del Consejo de Estado, que es la *Sección de lo Contencioso Administrativo*, es la que interesa para nuestro tema, puesto que es la que ejerce el papel jurisdiccional del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es presidido por el Vicepresidente, pues el Primer Ministro de la República Francesa, tiene el título únicamente honorario, de Presidente del Consejo de Estado. Sus miembros son egresados de la prestigiosa ENA (Escuela Nacional de Administración) y conforman varios rangos, cuyas denominaciones son: Consejero de Estado, Relator del Consejo de Estado y Oidor. La mayoría de los miembros del Consejo de Estado pertenecen a la vez a una sección administrativa y a la sección del contencioso. Algunos de ellos se retiran temporalmente para ejercer funciones parlamentarias, diplomáticas o dentro de la administración.

Ahora bien, en el Consejo de Estado de Francia, encontramos que son cuatro los recursos contencioso administrativos:

1. Interpretación
2. Represión
3. Anulación
4. Plena Jurisdicción

De los cuales daremos una breve definición, a saber.

El recurso de *interpretación*, tiene por objeto que el juez administrativo decida una cuestión previa, relacionada con la interpretación que le pida un juez, sobre un acto administrativo del que derivan consecuencias controvertidas entre particulares.

El recurso de *represión*, es muy poco usado, concede sanciones penales por violaciones o atentados al dominio público.

El de *anulación*, tiene como único objeto eliminar una decisión ejecutoria. La sentencia se limita a efecto meramente negativo, se identifica con el recurso de exceso de poder. No puede reformar la decisión, ni ordenar una condenación pecuniaria.

El de *plena jurisdicción*, no es sólo de anulación. Las facultades del juez son muy amplias, lo autorizan para reglamentar las consecuencias de su decisión, desde un mínimo que consiste en la reforma de la decisión impugnada, hasta un máximo que es la condena del órgano administrativo.

1.1.3. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO O “LEY LARES”

El establecimiento del contencioso administrativo de corte francés, en nuestro país, tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de noviembre de 1853, conocida como “Ley Lares”, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales, actuar sobre cuestiones de la Administración Pública, por la dependencia de sus actos y sus agentes, frente al Poder Judicial.

A mayor abundamiento, a mediados del siglo pasado, influyó decisivamente en el avance del derecho mexicano don Teodosio Lares, tanto en la rama del derecho privado como en la del público. Influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, don Teodosio Lares formuló el proyecto de “Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo”, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por “Ley Lares” que por su propio nombre, debido, al escándalo que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional.

El reglamento de dicha ley contaba con 81 artículos, a diferencia de ella que contenía catorce, y que establecía lo siguiente:

“LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Mayo 25 de 1853

Artículo 1º.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de la cuestiones administrativas.

Artículo 2º.- Son cuestiones de administración las relativas:

- I. A las obras públicas.
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Artículo 3º.- Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Artículo 4º.- Habrá en el consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará

de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.

Artículo 5º.- La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo.

Artículo 6º.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala, y sólo votará en caso de empate para decidirlo.

Artículo 7º.- En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determina en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

Artículo 8º.- En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa.

Artículo 9º.- Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los causales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración.

Artículo 10.- Los tribunales en los negocios de que habla el artículo 7º, sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

Artículo 11.- Determinando el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

Artículo 12.- Los agentes de la administración en los casos deben presentarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

Artículo 13.- Los tribunales judiciales no pueden proceder contra agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Artículo 14.- Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley.”

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

1.1.4. LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DE 1927

Este ordenamiento estableció en su capítulo V, un juicio de oposición, que se substanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, esto es, atendiendo a su domicilio, 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; una vez transcurrido el término de treinta días, sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa, por lo que 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 con el procedimiento de ejecución.

No obstante, el respaldo a este juicio, que le dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; además, que otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción, etc.¹

De tal manera que, el juicio sumario de oposición cayó en desuso, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta el año de 1939 sostuvo que el particular podía impugnar las resoluciones mediante el juicio de amparo, independientemente que hubiera otros recursos para impugnarlas.

¹ Carrillo, Flores A, Citado por Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Ilegitimidad*. Editorial Porrúa, 12ª ed., México, 2004, pág. 65.

1.1.5. LEY DE JUSTICIA FISCAL DEL 27 DE AGOSTO DE 1936

El 27 de agosto de 1936, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal que creó el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que empezó a tener vigencia a partir del 1º de enero de 1937. Dicho tribunal estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero sin sujeción a la dependencia de ninguna de las autoridades que integran ese poder, sería un tribunal de justicia delegada, ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendría intervención en los procedimientos ante él tramitados o en sus resoluciones.

De la exposición de motivos de dicha ley, podemos desprender como ideas principales las siguientes: Que sus directrices representaron el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de autoridad, tanto por lo que hace a facultades, como la forma de proceder, además de su situación orgánica, 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.

Que para su redacción se tomaron en cuenta los antecedentes particulares de México, consignados en especial en la Ley Orgánica de la Tesorería, en la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y en la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo, particularmente en lo relativo a la materia administrativa, como a las orientaciones más respetables de la doctrina administrativa y todavía de modo específico, del proceso tributario.

Por otra parte, se estableció que la autonomía del tribunal debía complementarse con garantías para los magistrados que lo integraran, para lo cual, se adoptó el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Dentro de estas ideas se establece la ratificación del Senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los magistrados, invocándose la fracción II del artículo 76 constitucional que habla de los altos empleados de Hacienda.

Para la decisión del trabajo se propuso organizar al tribunal en Salas, y con el objeto de evitar jurisprudencias contradictorias, se estableció 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 contencioso que en ese momento se regulaba, era el que la doctrina conocía con el nombre de contencioso de anulación; siendo el acto y a lo sumo y no así, el órgano el sometido a la jurisdicción del tribunal y no así, el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conservaba sus facultades propias y los tribunales federales y, concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

En cuanto a su competencia se estableció, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas, y por la otra, las circunstancias 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.

Naturalmente que suprimido el juicio sumario de oposición, ya no tenía razón de ser el distinguir entre la decisión administrativa emanada o no de un procedimiento dentro del cual el afectado pudo legalmente ser oído y rendir pruebas, pues como se requería otorgar al Tribunal Fiscal, todas las facultades necesarias para impartir justicia de modo eficaz en los asuntos tributarios, los procedimientos previos llevados a cabo por la autoridad administrativa durante el período oficioso, cualquiera que fuera la amplitud que haya tenido, no limitarían el radio para la investigación de la verdad; sin perjuicio de la presunción de validez de que gozan los actos administrativos.

Asimismo, se abrió la posibilidad de interposición del juicio de lesividad, que consiste en la necesidad de que la Administración Pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella a favor de un particular, debe nulificarse por ilegal.

En cuanto al procedimiento, la ley acoge el oral con sus cinco rasgos característicos: El predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda; el contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; la identidad física de las personas de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y, lo que se señala como fundamental: la concentración del procedimiento, que en la ley se lleva al grado de que no se celebrará sino una sola audiencia (salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones). Con lo anterior, el Ejecutivo esperaba que el procedimiento oral, cuyas excelencias eran generalmente reconocidas, y que en México ya se habían experimentado, cuando menos en algunos rasgos más importantes, en asuntos de amparo y en las controversias civiles del orden común, a partir de la vigencia del Código de Procedimientos Civiles en vigor, permitiría que se hiciera una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales.

En materia de prueba, la ley, sin perjuicio de reconocer un amplio poder al tribunal para buscar la verdad, dado que el principio dispositivo no se justificó en negocios en que media el interés público, atribuyó la carga de la prueba al actor, en el sentido de que cuando esa prueba no se allegue, se presumirán válidos los actos y decisiones de las autoridades fiscales. La presunción de legalidad de los actos administrativos es, por una parte, algo que toda la teoría, tanto del derecho administrativo como particularmente del derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo, la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra en la

consideración fundamental de que la administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado.

En esta misma cuestión de la prueba, no obstante que se adopta el criterio general que para la estimación de ella contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, se introduce el principio, tomando de la legislación procesal del Distrito Federal, de que el juez podrá variar esa valoración cuando se forme una convicción sobre los hechos, diversa de aquella a que o llevaría el acatamiento estricto de las reglas formales que la ley establece. Con esto, se sigue la norma fundada en la doctrina contemporánea, de conceder al juzgador facultades amplias para la investigación de la verdad, y se reconoce al propio tiempo que siendo el problema de la estimación de la prueba sobre todo un problema lógico, es injustificable imponer la obediencia a principios o reglas que consagran postulados de carácter abstracto y formal, cuando el examen de los hechos concretos y el estudio racional de ellos, han formado en el ánimo del juez una convicción que no es atinado obligarle a abandonar, sólo por respetar reglas que de ninguna manera son infalibles. Ellas están dictadas para seguridad de las partes y derivan del supuesto de que enuncian algo conforme a los que en la vida acontece, como apoyadas que están en la experiencia; pero si en un caso particular el juez descubre que esas reglas no lo conducen a la verdad, la ley debe facultarlo para no seguirlas.

También con el propósito de acercar más al tribunal a la realidad de las cosas, se admite y consagra de manera expresa el principio de que los hechos notorios no necesitan ser probados. Claro está que como la doctrina enseña, no todo hecho conocido por los jueces o que de ellos creen conocer, es un hecho notorio.

Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal, se establece que éstas tendrán 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. Se conserva la expresión, por una parte, porque como ya se indicó, nuestras leyes la usan, y por la otra, porque aún la misma doctrina del derecho procesal acepta que la cosa juzgada puede tener diversos grados y que uno de ellos es cuando el fallo ya no es revocable por recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinarios².

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación de 1936, mediante la expedición de la referida ley, se puso en tela de duda la constitucionalidad de

² Ley de Justicia Fiscal. *Exposición de motivos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de agosto de 1936.

dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado y con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aún más, de juristas al servicio del Estado. “Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede ya calificarse como certeza, pero presumir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1936”³.

Este tribunal, se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa, asimismo, se ha aumentado su competencia con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del uno de enero de dos mil seis.

1.1.6. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

La Ley de Justicia Fiscal, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo, infracciones y sanciones.

El código fiscal, tuvo por objetivo abarcar por entero a la administración pública, desde un ángulo tributario, estableciéndose así, una base jurídica sólida a la rama del derecho fiscal, reglamentando no solamente el aspecto contencioso, sino también la fase oficiosa fiscal, para lo cual se dividió en siete títulos, mismos que correspondían a la reglamentación de la actividad hacendaria en función de su relación tributaria con las causantes, excepto el título sexto que regulaba la fase contenciosa del procedimiento tributario.

A grandes rasgos, se estableció en el procedimiento contencioso administrativo que, en el auto en que se admitiera la demanda, se citara a las partes para la audiencia, dentro de un plazo que no excedería de un mes, ya que el demandado tendría 10 días para contestar la demanda, asimismo, se correría traslado de la demanda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tendría el término de 20 días para contestar la misma. La demanda debía contener las pruebas que ofreciera, y en el caso de ser la testimonial o pericial, indicaría el

³ Carrillo, Flores A, Citado por Margain Manautou, Emilio, Ob.cit. p.19.

nombre del perito y/o del testigo, así como el cuestionario o interrogatorio que contestarían.

Al producir el demandado su contestación, debería referirse a cada uno de los hechos que el acto le imputaba de manera expresa; en caso de contestar la demanda, cuando fuera omisa o cuando sin causa justificada no presentara la documentación respectiva, tales como las pruebas ofrecidas, se presumirían ciertos los hechos que el actor le imputara, salvo prueba en contrario. En la audiencia se haría la recepción de las pruebas y se escucharían las alegaciones de las partes. Todo lo actuado en dicha audiencia, se tomaría versión taquigráfica, agregándose a los autos después de ser revisada por el secretario de acuerdos, con excepción de los alegatos. Las Salas, tenían la libertad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tuviera relación con los hechos controvertidos, así como pedir la exhibición de cualquier documento.

Hasta el momento de su derogación, el 31 de marzo de 1967, dicho Código Fiscal no originó mayores problemas para la hacienda pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica legislativa de que adolecía se fueron corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron durante sus 28 años y 3 meses de vigencia.

1.1.7. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967

El Código Fiscal de la Federación de 1967, cuya vigencia comenzó a partir del 1º de abril de 1967, sustituyendo al de 1938 y se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria, formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tenían a lograr, el que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria, con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico.

Atento a lo anterior, nuestro ordenamiento, no constituyó un avance para el derecho tributario mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento simplemente se hizo una reestructuración del anterior, agrupándose las disposiciones en los términos del citado modelo de código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose algunas de las lagunas existentes. Se eliminaron del mismo, las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la ley orgánica del mismo.

Así, tenemos que se reformaron cuestiones procedimentales, específicamente en cuanto al escrito inicial de demanda, ya que debía contener además del nombre del actor y domicilio para oír y recibir notificaciones, nombre y domicilio del demandado; la resolución impugnada, los hechos, fundamentos de derecho y las pruebas que rindiera. En el caso particular de las pruebas pericial y

testimonial, debería indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los debían contestar.

En cuanto a la contestación, una vez admitida la demanda se correría traslado a las autoridades enjuiciadas a efecto de producir su contestación, aumentado el término, pues ya era de quince días, en donde además se señalaría la fecha de la audiencia, que no excedería de cuarenta y cinco días; asimismo, las causales de improcedencia y sobreseimiento, se señalaron de forma más clara.

1.1.8. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1981

Este ordenamiento, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, debiendo entrar en vigor el 1º de septiembre de 1982. Pero por los problemas que surgieron a raíz de la crisis económica en que se vio envuelto el país es en ese año, el Congreso de la Unión, dispuso que entrara en vigor el 1º de abril de 1983, pero con motivo de las reformas que se realizaron en diciembre de 1982, se estableció en disposición transitoria, que el Código entrará en vigor el día 1º de enero de 1983, excepción hecha del Título VI “Del Procedimiento Contencioso Administrativo”, que entró en vigor hasta el 1º de abril de ese año.

Las principales novedades de este código, se resumen en lo siguiente:

- a) El concepto de tasa o derechos, se circunscribió para la explotación de bienes o prestación de servicios sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio.
- b) Se reconoce, por primera vez, la existencia de la contribución especial a través de las aportaciones de seguridad social y por reformas posteriores de la contribución de mejoras, pero restringida a obras hidráulicas.
- c) Se centraliza todo lo concerniente a los recursos administrativos.
- d) Se regulan por separado todo lo relativo a los derechos y obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales.
- e) Se elimina el uso de la palabra causante y en su lugar se adopta, correctamente, el término de contribuyente.
- f) A partir de 1990 sólo se prevé el recurso de revisión que las autoridades demandas puedan hacer valer contra las sentencias emitidas por las Salas Regionales y la Sala Superior del tribunal.

1.1.9. REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1946, 19 DE JUNIO DE 1967 Y 29 DE JULIO DE 1987.

El establecimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad 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 administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.

La doctora Hedúan Virués, en su libro “las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación”, nos dice que la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley, al referido tribunal, tiene los siguientes fundamentos:

- a) El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.
- b) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.
- c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos períodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones del Poder Público y el contencioso, que tiene por objeto la revisión en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del Juicio de Amparo.
- d) La ubicación del tribunal fiscal, dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del órgano colegiado en comento.

Actualmente, la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya no se discute, toda vez que si bien la Constitución de 1917, en el texto original del artículo 104, no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, a fin de darle un sustento constitucional. Así como el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión para establecimiento de tribunales administrativos. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión “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”.

1.1.10. BASE CONSTITUCIONAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCAL

A nivel local, la base constitucional fue establecida con la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción V se dispuso que: “Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

1.2. CONCEPTO

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. Ahora bien, cuando se refiere a la materia administrativa, el contencioso se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre particulares y la administración pública.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, es “un organismo judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”.

De su propia página de internet, se desprende que el tribunal en mención, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa, resolviendo en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho Mexicano.

De esta última definición se desprende que, al impartir justicia administrativa, estamos refiriéndonos a un Tribunal Contencioso Administrativo, entendiendo por *contencioso administrativo*, el procedimiento que se sigue ante un Tribunal u Organismo Jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o del

judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública.

La Ley de Justicia Fiscal, que dio vida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creada por decreto presidencial de 27 de agosto de 1936, y entrada en vigor el 1 de enero de 1937, lo define de la siguiente manera:

“Artículo 1. Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta Ley le otorga:

El Tribunal Fiscal de la Federación 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.”

Al incorporarse la Ley de Justicia Fiscal en el primer Código Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1938, y que entró en vigor el 1 de enero de 1939, su artículo 146, reprodujo esta misma disposición.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1995, lo define de la siguiente manera:

“Artículo 1. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.”

De las definiciones anteriores, se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

1. Es un tribunal contencioso administrativo
2. Es autónomo
3. Dicta sus fallos de acuerdo con la definición de nuestro primer Código Fiscal, en representación del Ejecutivo.

1.3. NATURALEZA JURÍDICA

En primer término, es de precisar que, como se mencionó líneas arriba, la base constitucional de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar

sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;
...”

De la transcripción anterior, se advierte la autorización para la creación de tribunales de lo contencioso administrativo, concepto en el cual encuadra nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que tiene plena existencia jurídica y autonomía para dictar sus fallos.

Lo anterior, lo corrobora la propia Ley de Justicia Fiscal, la cual estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como un organismo con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley establece; es decir, como un tribunal administrativo de justicia delegada.

Como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa con plena autonomía.

Su propósito es mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.

El contencioso administrativo, desde el punto de vista formal, se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias provocadas por la actuación administrativa, ya que se refiere a tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, esta institución está constituida por las controversias que generan los actos de la administración cuando lesionan intereses jurídicos de los particulares, independientemente de la ubicación de los órganos encargados de su conocimiento.

Atento a lo anterior, se ha discutido acerca del carácter del contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que a la fecha exista doctrinalmente un consenso general; algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manatou, consideran que este tribunal es de anulación; en cambio, entre otros, como Cortina Gutiérrez y Alfonso Nava Negrete, consideran que se trata de un tribunal de plena jurisdicción.

Conforme a la doctrina, las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su *finalidad* tenemos que en el tribunal de simple anulación sólo busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la

Administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

En cuanto a la finalidad, nuestro contencioso administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como se desprende a contrario sensu de la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, ahora artículo 8, fracción I de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del uno de enero de dos mil seis.

Por lo que respecta al *procedimiento*, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. “La administración, en el contencioso de anulación no es parte. Su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en rever el acto y conformarlo a la legalidad que en dar razón a la administración Pública o al recurrente. El Tribunal suple las deficiencias que hubiese en el recurso”⁴. En cambio, el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demanda, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia, dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes, como ocurre en el tribunal de cuenta.

Respecto de la *sentencia* el de simple anulación sólo se constriñe a reconocer la validez o declarar la nulidad del acto, según corresponda; en cambio, en el de plena jurisdicción, es posible se emite una sentencia de condena.

Conforme a esta categoría, nuestro contencioso administrativo en algunos casos es de anulación pues sólo se constriñe a reconocer la validez o declarar nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en casos de devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de éstos.

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

⁴ Bielsa, *Sobre lo Contencioso Administrativo*. Citado por Margain Manautou, pag. 94.

tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Así, se tiene que la característica que le falta a nuestro tribunal, es la potestad de ejecutar sus resoluciones; sin embargo, con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya vigencia inició a partir del 1 de enero de 2006, se le otorgó por lo menos, la facultad de verificar su cumplimiento, según lo establecido en su capítulo IX, denominado "Del cumplimiento de la sentencia y de la suspensión", específicamente en sus artículos 57 y 58.

Lo anterior es así, toda vez que de los citados preceptos legales, se advierte que las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a las que se les otorga un plazo de cuatro meses, sea para reponer el procedimiento o dictar una nueva resolución.

Tratándose de los casos de sentencia de condena, el tribunal deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Así, el artículo 58, establece que a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del tribunal a que dicho precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 del mismo ordenamiento, el cual dispone el tipo de sentencias que podrá dictar el tribunal, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, con el objeto de requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia, con excepción de las sentencias que hubieran señalado efectos.

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, y para el caso de que si lo haya se impondrán las siguientes sanciones:

- a) Se impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.
- b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persiste 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 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.

Por otro lado, a petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, sea porque las demandadas repitieron indebidamente la resolución anulada o sea porque se incurrió en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia; cuando la resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de ley invocada, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y II del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso; cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia; o bien si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

De lo anterior, se desprende, que además de la queja, la cual ya se encontraba contemplada en el título sexto del Código Fiscal de la Federación, que anteriormente regía el procedimiento contencioso administrativo, se introdujo un nuevo procedimiento a efecto de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueda verificar el cumplimiento de sus resoluciones.

1.4. ESTRUCTURA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal dotado de plena autonomía para emitir sus fallos, con la organización y atribuciones que le otorga su ley orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirse sus emolumentos durante el término de su cargo.

Así, de conformidad con el artículo 2, de su ley orgánica, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete, el tribunal aludido se integra por:

- I. La Sala Superior;
- II. Las Salas Regionales, y
- III. La Junta de Gobierno y Administración.

La Sala Superior, se compone de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercen funciones jurisdiccionales y dos forman parte de la Junta de Gobierno y Administración.

La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integrarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta.

Para que el Pleno pueda sesionar, se requerirá, cuando menos, la presencia de siete Magistrados y los debates serán dirigidos por el Presidente del tribunal.

Las sesiones serán públicas, excepto cuando la mayoría de los Magistrados presentes acuerde su privacidad, atendiendo a la naturaleza del caso a resolver, o en los supuestos previstos en las fracciones I a IX del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Pleno estará integrado por el Presidente del tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior.

Ahora bien, las principales atribuciones del Pleno de la Sala Superior, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son:

- I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;
- II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;
- III. Expedir el Estatuto de Carrera a que se refiere el párrafo segundo del artículo 10 de esta Ley;

- IV. Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración conforme a lo previsto por el artículo 40 de esta Ley;
- V. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;
- VI. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;
- VII. Designar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios Adjuntos de las Secciones y al Contralor Interno, a propuesta del Presidente del Tribunal;
- VIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;
- IX. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;
- X. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;
- XI. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;
- XII. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;
- XIII. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;
- XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta Ley;

- XV. Las que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos, y
- XVI. Las demás que establezcan las leyes.

Resulta conveniente precisar, que con motivo de las novedades introducidas al Código Fiscal de la Federación, promulgadas el 28 de diciembre de 1987, se eliminó el recurso de revisión ante la Sala Superior en contra de las sentencias emitidas por las Salas Regionales.

Lo anterior, fin de evitar el que la Sala Superior se continuase saturando de asuntos que como sala atrayente tenía que resolver, visto las continuas discrepancias existentes entre los nueve magistrados que hasta el 31 de diciembre de 1995 constituían al Pleno de dicha Sala, se optó por crear dos Secciones constituidas por cinco magistrados cada una, bastando la presencia de cuatro de ellos para poder resolver.

Con tal motivo se crearon la Sección Primera y la Sección Segunda, que son competentes para resolver, conforme a lo establecido por el artículo 23 de la antecitada ley orgánica, lo siguiente:

- I. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;
- II. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;
- IV. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;
- V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y

Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

- VI. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;
- VII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, y
- VIII. Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.

Ahora bien, respecto a la asignación de los magistrados del tribunal, éstos son nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, pero si éste se encuentra en receso, tal aprobación se someterá a la Comisión Permanente; en la designación se deberá señalar si es para integrar la Sala Superior o alguna Sala Regional.

Los Magistrados de Sala Superior serán nombrados por un periodo de quince años improrrogables, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento; mientras que los Magistrados de Sala Regional y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, serán nombrados por un periodo de diez años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento.

Las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados de Sala Regional, podrán ser consideradas para nuevos nombramientos y las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, no podrán ser nombradas nuevamente para ocupar dicho encargo.

Los requisitos para ser nombrado magistrado son: ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad; estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nombramiento; contar con notoria buena conducta; ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes del nombramiento, y contar como mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

Las faltas definitivas de Magistrados ocurridas durante el periodo para el cual hayan sido nombrados, se comunicarán de inmediato al Presidente de la República por el Presidente del Tribunal, quien someterá a su consideración la propuesta que, en su caso, haya aprobado el Pleno de la Sala Superior, para que se proceda a los nombramientos de los Magistrados que las cubran; asimismo las faltas definitivas de Magistrados de las Salas Regionales serán cubiertas provisionalmente por los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional adscritos

por la Junta de Gobierno y Administración, hasta en tanto se realice un nuevo nombramiento en los términos de este artículo.

Las faltas temporales hasta por un mes de los Magistrados de las Salas Regionales se suplirán por el primer secretario del Magistrado ausente. Las faltas temporales superiores a un mes serán cubiertas por los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional.

Por lo que respecta al nombramiento del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 28, de la ley orgánica de dicho instituto, en vigor, establece que el Presidente durará tres años, sin que la persona designada pueda ser reelecta en forma inmediata, así que sí es factible la reelección posterior.

Los presidentes, tanto de sección como de Sala Regional, duran en su cargo un año y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

Por otra parte, respecto a las tesis sustentadas en las sentencias o en las contradicciones de sentencias, aprobadas por el Pleno, por lo menos por ocho magistrados, constituirán precedente una vez publicado en la revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, constituyendo también precedente las tesis de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro magistrados integrantes de la Sección.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por la Sala Superior o las Secciones, debiendo expresar las razones por las que se apartan de ellos, debiendo enviar al Presidente del tribunal copia de las sentencias.

Cuando el Pleno de la Sala Superior aprueba tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario, se establece jurisprudencia obligatoria para las Salas Regionales; también las Secciones de la Sala Superior pueden establecer jurisprudencia obligatoria para las Salas Regionales, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

Se considera que la jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior es obligatoria no sólo para las Salas Regionales, sino también para las dos Secciones de dicha Sala; pero la jurisprudencia de las Secciones no es obligatoria para el Pleno o para la otra Sección.

El Pleno podrá suspender una jurisprudencia cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resulta en sentido contrario a ella; suspensión que deberá publicarse en la revista del tribunal.

También las Secciones pueden suspender su jurisprudencia, siempre que la sentencia que la contradiga se apruebe por lo menos por cuatro de los

magistrados integrantes de la Sección, expresando las razones por las que la suspenden.

Las Salas y Secciones del tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación en los términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, la jurisprudencia que establezca la Sala Superior deberá apegarse a la que, en su caso, haya formado aquel Poder.

Por otro lado, con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete, la cual abrogó la anterior ley orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, se crea un nuevo órgano dentro de dicho órgano, que es la “La Junta de Gobierno y Administración”, la cual constituye el órgano del tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional y que contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones; misma que se integra de la siguiente manera:

- I. El Presidente del Tribunal, quien también será el Presidente de la Junta de Gobierno y Administración;
- II. Dos Magistrados de Sala Superior, y
- III. 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 y sólo serán elegibles aquellos Magistrados cuyos nombramientos cubran el periodo del cargo en dicha Junta.

La Junta de Gobierno y Administración, cuenta con las siguientes facultades, a saber:

- 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 1 de esta Ley;
- III. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el Pleno, para los efectos del artículo 18, fracción V, de esta Ley. 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. Establecer, mediante acuerdos generales, las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal, de conformidad con su presupuesto autorizado;
 - VIII. 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.
 - IX. Expedir las normas de carrera para los servidores públicos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 10;
 - X. Autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del Tribunal para los servidores públicos previstos en el artículo 3 de esta Ley, que elabore el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa;
 - XI. Dictar las reglas conforme a las cuales se deberán practicar visitas para verificar el correcto funcionamiento de las Salas

- Regionales, así como señalar las que corresponderá visitar a cada uno de sus miembros;
- XII. Acordar la distribución de los recursos presupuestales conforme a la ley, dictar las órdenes relacionadas con su ejercicio y supervisar su legal y adecuada aplicación;
 - XIII. Establecer las comisiones que estime convenientes para su adecuado funcionamiento, señalando su materia e integración;
 - XIV. Llevar el registro de los peritos del Tribunal y mantenerlo actualizado;
 - XV. 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;
 - XVI. Nombrar, a propuesta de su Presidente, a los titulares de los órganos auxiliares y unidades de apoyo administrativo, así como a los titulares de las comisiones, y removerlos de acuerdo con las disposiciones aplicables;
 - XVII. Nombrar, a propuesta del superior jerárquico, y remover a los servidores públicos del Tribunal no comprendidos en las fracciones XV y XVI de este artículo;
 - XVIII. 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;
 - XIX. Conceder licencias sin goce de sueldo a los Magistrados hasta por tres meses, siempre que exista causa fundada que así lo amerite;
 - XX. Conceder o negar licencias a los Secretarios, Actuarios y Oficiales Jurisdiccionales, así como al personal administrativo del Tribunal, en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del Magistrado o del superior jerárquico al que estén adscritos;
 - XXI. Regular y supervisar las adquisiciones de bienes y servicios, las obras y los arrendamientos que contrate el Tribunal y comprobar que se apeguen a las disposiciones legales;
 - XXII. Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos administrativos del Tribunal y aplicar las sanciones que correspondan;
 - XXIII. Evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas, de informática, del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y

- Administrativa y del área de publicaciones del Tribunal, a fin de constatar la adecuada prestación de sus servicios;
- XXIV. Supervisar la correcta operación y funcionamiento de las oficialías de partes comunes y de Sala, las coordinaciones y oficinas de Actuarios, así como de los archivos y Secretarías de Acuerdos o Secretarías Técnicas en las Salas y Secciones del Tribunal, según sea el caso;
- XXV. Ordenar la depuración y baja de expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación, para que quienes estén interesados puedan solicitar la devolución de los documentos que los integren y hayan sido ofrecidos por ellos;
- XXVI. Recibir y atender las visitas de verificación ordenadas por la Auditoría Superior de la Federación y supervisar que se solventen las observaciones que formule, a través de la Secretaría Técnica correspondiente;
- XXVII. 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;
- XXVIII. Resolver el recurso de revocación interpuesto por los servidores públicos a que se refiere la fracción anterior, en contra de las resoluciones dictadas por ella misma en las que se finquen responsabilidades y se impongan sanciones, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- XXIX. Integrar y desarrollar un sistema de información estadística sobre el desempeño del Tribunal, del Pleno y de las Secciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales, que contemple por lo menos el número de asuntos atendidos, su materia, su cuantía, la duración de los procedimientos, el rezago y las resoluciones confirmadas, revocadas o modificadas;
- XXX. Establecer y administrar un Boletín Procesal para la notificación de las resoluciones y acuerdos, así como el control de las notificaciones que se realicen por medios electrónicos;
- XXXI. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las Salas y Secciones en la Revista del Tribunal;

- XXXII. Formular la memoria anual de funcionamiento del Tribunal para ser presentada al Presidente de la República y al Congreso de la Unión;
- XXXIII. Llevar el registro de firmas de los Magistrados y Secretarios del Tribunal, y
- XXXIV. Resolver los demás asuntos que señalen las disposiciones aplicables.

Para la validez de las sesiones de la Junta de Gobierno y Administración, bastará la presencia de cuatro de sus miembros, incluyendo la asistencia del Presidente de la misma y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados miembros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar. En caso de empate, el Presidente de la Junta tendrá voto de calidad y sus sesiones serán privadas.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se constituye además, -como ya se había mencionado- por Salas Regionales integradas con tres magistrados cada una, con la jurisdicción que a ellas se les señala, que son: del Noroeste I, II y III; del Norte Centro I y II; del Noreste; de Occidente; del Centro I, II y III; de Hidalgo México; de Oriente; del Golfo; Pacífico; del Sureste; Peninsular; Metropolitanas; Golfo Norte, Chiapas-Tabasco, Caribe y Pacífico-Centro.

Las Salas Regionales para que puedan resolver y dictar sentencias se requiere de la presencia de los tres magistrados.

El artículo 18, fracción II, de la ley orgánica del tribunal de cuenta, concede facultades al Pleno para expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su eficaz funcionamiento, así como las unidades administrativas que considere indispensables. Y haciendo uso de esas facultades, el 8 de diciembre de 2003 expidió el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre del referido año, con la finalidad de organizar el funcionamiento del tribunal, ordenamiento que en su artículo 8 prevé los siguientes órganos y unidades:

“ARTÍCULO 8.- El Tribunal contará con los siguientes órganos, unidades y servidores públicos.

I. ÓRGANOS JURISDICCIONALES

- Sala Superior.
- Secciones de Sala Superior.
- Presidencia del Tribunal.
- Salas Regionales.
- Presidencia de la Sala Regional.
- II. **SERVIDORES PÚBLICOS JURISDICCIONALES**
- Magistrados de Sala Superior.
- Magistrados de Sala.
- Secretario General de Acuerdos.
- Secretarios Adjuntos de Acuerdos.
- Secretarios de Acuerdos de Sala Superior.
- Secretarios de Acuerdos de Sala Regional.
- Secretario Operativo de Compilación y Sistematización de Tesis.
- Coordinador de Secretarios de Acuerdos Auxiliares.
- Secretarios de Acuerdos Auxiliar.
- Coordinadores de Actuarios.
- Actuarios.
- III. **UNIDADES DE APOYO ESPECIALIZADO**
- Coordinación General de Apoyo Especializado.
- Dirección General de Planeación y Normatividad.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa.
- Dirección General de Publicaciones.
- Dirección General de Informática.
- Delegaciones de Informática.
- IV. **UNIDAD DE APOYO JURÍDICO**
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- V. **UNIDADES DE APOYO ADMINISTRATIVO**
- Oficialía Mayor.
- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Programación y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Delegaciones Administrativas de Salas Regionales.
- Oficialía de Partes.
- Archivo.
- VI. **ÓRGANO INTERNO DE CONTROL**
- Contralor Interno.
- Dirección de Auditoría.
- Dirección de Quejas, Denuncias y Responsabilidades.
- Dirección de Evaluación y Control.
- VII. Los mencionados órganos, unidades y servidores públicos, considerados en las fracciones anteriores de este artículo, para el desempeño de sus funciones, contarán con personal

secretarial, administrativo auxiliar, archivistas y el que sea necesario y se encuentre previsto en el presupuesto.

VIII. El Tribunal contará con los siguientes Comités:

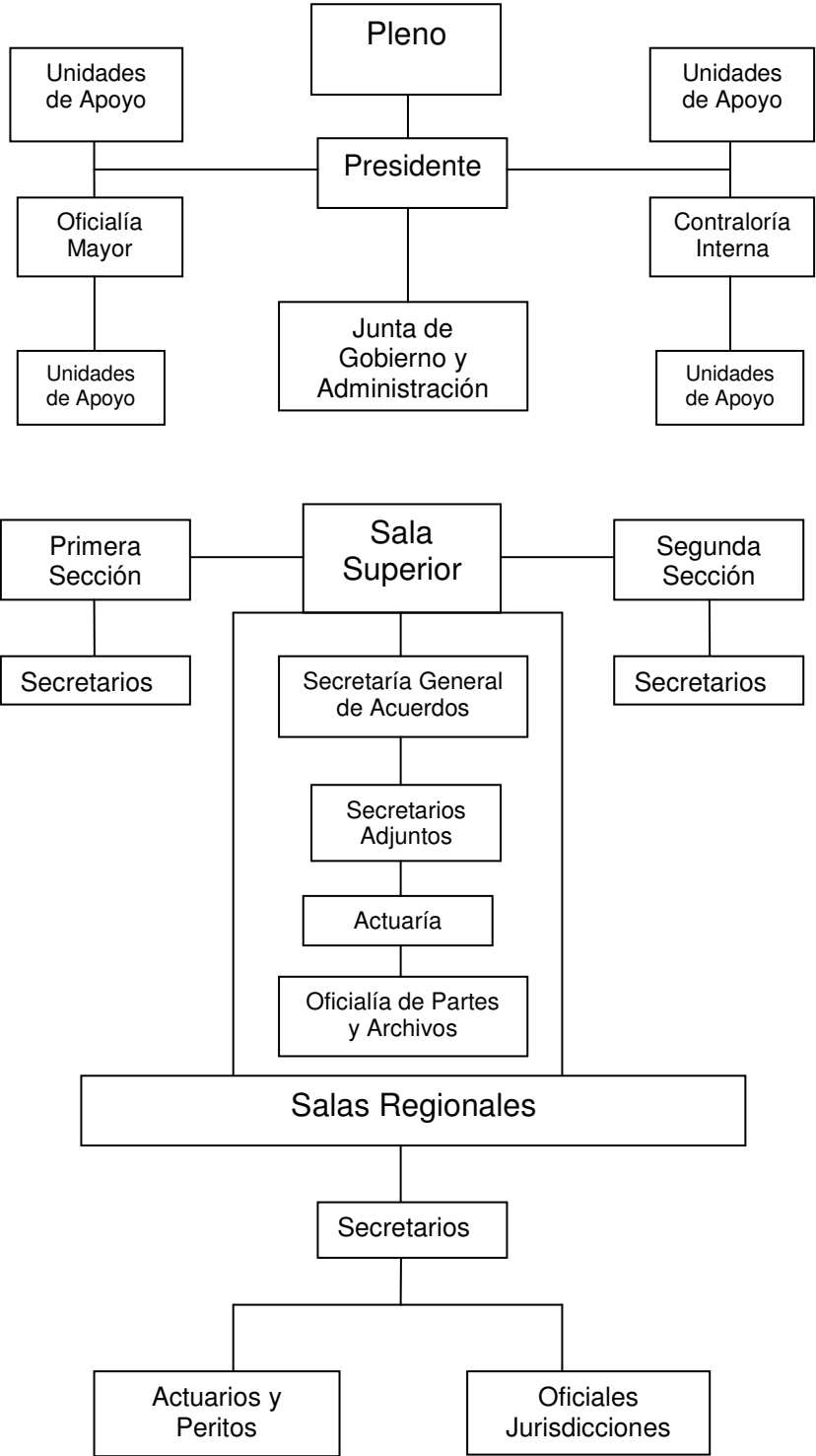
1. Comité de la Información y la Unidad de enlace, a que se refiere el Reglamento de la Ley Federal de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2. Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y Subcomité de Revisión de Bases, a que se refiere la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
3. Comité de Bienes Muebles, a que se refiere en la Ley de Bienes Nacionales.”

Por otra parte, en la ley orgánica, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete, se crea un nuevo servidor público, que forma parte del tribunal fiscal y que es el Oficial Jurisdiccional.

Finalmente, es de precisar que en dicha ley orgánica, se establecen las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Tribunal, lo cual constituye una novedad.

A continuación, se presenta de manera esquematizada la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

ORGANIGRAMA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA



1.5. COMPETENCIA

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde su origen ha sido estrictamente fiscal, sin embargo a través de su historia, esta competencia originaria se ha venido incrementando con distintos rubros de naturaleza administrativa, que lo hacen ser un tribunal también administrativo, sobre todo mediante el decreto que reformó diversas disposiciones fiscales, publicado el 31 de diciembre de 2000, pues además de cambiar el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, amplió su competencia, al reformar la fracción XIII del entonces artículo 11 de su ley orgánica.

En tal tesitura, a continuación se analizará la competencia material, territorial y por cuantía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; a saber.

1.5.1. POR MATERIA

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra establecida en el artículo 14 de su Ley Orgánica, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete, donde se dispone que las Salas Regionales de dicho tribunal, conocerán de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

Cuando 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;
- XI. 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 rijan a dichas materias.

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

Ahora bien, a continuación, se analizarán cada uno de los supuestos de competencia otorgados al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de las fracciones arriba transcritas:

Primeramente, es de precisar que las hipótesis marcadas con las fracciones I, II y IV, tienen de común aludir a controversias por ingresos de naturaleza fiscal, sea porque deriven de contribuciones, productos o aprovechamientos, que fueron las que inicialmente se otorgaron como competencia y de ahí el nombre que tenía el tribunal de cuenta: Tribunal Fiscal de la Federación; por consiguiente, esos tres casos, se pueden englobar como casos generales, ya que sus Salas Regionales son competentes para conocer de toda controversia de naturaleza fiscal que surge en materia federal.

Lo anterior es así, ya que la fracción I, señala que el tribunal será competente para conocer de asuntos interpuestos en contra de las resoluciones 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.

Tal es el caso de las resoluciones dictadas por los organismos fiscales autónomos, como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, llamados así, en virtud de que las cuotas o aportaciones determinadas por ellos, tienen el carácter de contribuciones, en términos del artículo 2, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que hace a la fracción II, procede el juicio contencioso administrativo, ante la negativa de la devolución del pago de lo indebido, por una autoridad fiscal federal u organismo fiscal autónomo.

En este caso, el hecho de que se interponga juicio de nulidad en contra de una resolución que niegue una devolución que legalmente proceda, hace que en caso de que el particular obtenga resolución favorable, la autoridad deba devolver el pago de lo indebido, contemplando intereses desde el momento que el contribuyente efectuó el pago, situación que no es la que opera cuando la autoridad deba devolver el pago indebido a requerimiento del particular, pues sólo habrá que actualizar el pago, sin que se paguen intereses, a menos que no se haya emitido respuesta a la solicitud de devolución en el plazo de cuarenta días contados a partir de la día siguiente a la fecha en que se haya presentado la solicitud de devolución, atento a lo establecido en el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a la fracción IV, al referir que procede el juicio de nulidad, en contra de las resoluciones definitivas que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores, se abre la posibilidad para impugnar cualquier acto de las autoridades fiscales, ya sean federales o de los organismos fiscales autónomos, para ser impugnados mediante juicio contencioso administrativo, siempre y cuando el contribuyente o el particular, consideren que se han violado las leyes aplicables.

Ahora bien, por lo que hace a la fracción III, ésta precisa que procederá el juicio contencioso administrativo, en contra de las resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales, es decir se refiere a la imposición de multas consecuencia de las violaciones en que incurran los particulares, por lo que se le otorga una competencia más amplia, pues se incluyen todas las normas que regulan el funcionamiento de la Administración Pública.

En efecto, esta fracción otorga la competencia más amplia, genérica y que rebasa con mucho a las fracciones anteriores, pues es sumamente amplia al

otorgarle competencia para el conocimiento de todas las normas administrativas federales, esto es, todas las normas que regulan el funcionamiento de la Administración Pública. Cuando algún gobernado, a juicio de estas autoridades administrativas federales ha incumplido con sus obligaciones o violado de alguna forma dichas disposiciones, las autoridades administrativas, están en aptitud de imponer multas; en consecuencia, estas sanciones también pueden ser impugnadas y que no necesariamente se refieren a la naturaleza fiscal, puesto que nos encontramos en el campo de la Administración Pública, y por tanto del Derecho Administrativo.

En cuanto a las fracciones V a XV de la ley en comento, podemos señalarlas como competencia especial que se le ha ido incorporando al tribunal fiscal.

Así tenemos, que se consideran casos especiales no sólo aquellos cuya competencia se otorga en leyes especiales, sino también los que derivan de su propia ley orgánica, en virtud de que en forma paulatina se le han ido asignado.

En efecto, el supuesto previsto en la fracción V, se refiere a que las Salas Regionales, conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones “que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional o de sus familiares o derecho habientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que se establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.”

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

En dicha competencia se excluyen los asuntos laborales, puesto que de ellos, conocen otros tribunales.

En la fracción VI, se establece que las Salas Regionales conocerán de los juicios contra resoluciones “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.”

Lo anterior, en virtud de que el citado Instituto, al constituir un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios

y al estar facultado para recaudar cuotas y aportaciones en materia de seguridad social, así como para conceder, negar, suspender, modificar y revocar las pensiones, realiza actos de naturaleza administrativa, pues de manera unilateral incide en la esfera jurídica de los derechohabientes y demás sujetos de la ley, al crear, extinguir o modificar una situación derivada del otorgamiento de una pensión; por tanto, en contra de esas determinaciones procede el recurso de inconformidad o el juicio contencioso administrativo. De ahí que cuando en una demanda se cuestione una resolución relativa a una pensión, la competencia para conocer de ese asunto debe decidirse en favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y no del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Asimismo, es de precisar que el derecho para obtener la pensión es imprescriptible, pero no el derecho a las pensiones vencidas y no reclamadas, de las cuales, sólo se cuenta con un año, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 2/99, emitida por la Segunda Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, enero de 1999, página 92, que establece lo siguiente:

“JUBILACIÓN. EL DERECHO PARA OBTENER SU PAGO ES IMPRESCRIPTIBLE, PERO NO EL DERECHO A LAS PENSIONES VENCIDAS Y NO RECLAMADAS, QUE PRESCRIBE EN UN AÑO.

El derecho a la jubilación es una prestación que no tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley Federal del Trabajo, sino en el acuerdo de voluntades de patrones y trabajadores, es decir, se trata de una prestación extralegal, y consiste en el derecho que tiene el trabajador para obtener el pago de una pensión, por antigüedad, a partir de que concluye la relación de trabajo; por lo que debe entenderse que el derecho para reclamar su pago no es susceptible de prescribir, en virtud de que se trata de una prestación que se devenga diariamente, prescribiendo únicamente las acciones para demandar el pago de las pensiones vencidas y no reclamadas dentro de un año, en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, que señala el plazo genérico de prescripción.”

Por otra parte, la fracción VII, establece la competencia de Salas Regionales para conocer de los juicios que versen contra resoluciones “que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal.”

Se justifica esta competencia porque el objeto del contrato administrativo, es de interés público. En efecto, sería contrario al principio de la competencia jurisdiccional someter a tribunales civiles o comerciales las contiendas surgidas en la ejecución o cumplimiento de un contrato administrativo. Tanto por el objeto (*ratione materiae*), como por la administración pública (*ratione*

personae), la competencia debe ser de los tribunales contencioso-administrativos.”⁵

Lo anterior, es corroborado con la tesis I.7o.A.307 A, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXII, Octubre de 2005, página 2522:

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA, INCLUYENDO LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON SUS PRESTACIONES. En términos del artículo 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde a sus Salas conocer de la impugnación de las resoluciones definitivas sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública, lo cual no puede dejar de incluir aquellos casos en que la nulidad del acto pretendida se apoye en una cuestión relacionada con el pago de prestaciones, pues para analizar su procedencia, es evidente que la Sala respectiva sólo se encontrará en condiciones de decidir conforme a derecho si previamente interpreta el contrato base de la acción, para después resolver específicamente la pretensión de la actora, surtiéndose así la hipótesis normativa competencial contenida en la ya citada disposición legal.”

Ahora bien, la redacción de la fracción VII, en la anterior ley orgánica, no contemplaba la competencia de las Salas, respecto de las resoluciones que se dictaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por los organismos descentralizados, en virtud de que no son dependencias del Poder Ejecutivo, ya que se regulan conforme a los ordenamientos que los crearon, por lo que tienen una personalidad jurídica especial, patrimonio propio y sus funcionarios están desligados de la relación jerárquica existentes en las dependencias de la administración centralizada; sin embargo, con la entrada en vigor de la nueva ley orgánica del tribunal fiscal, a partir del siete de diciembre de dos mil siete, se cambió la redacción de dicha fracción, al establecer en lugar de “Administración Pública Federal Centralizada”, “Administración Pública Federal”, por lo que tenemos que los problemas de interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas que celebran los organismos descentralizados, ahora pueden ser del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La fracción VIII, refiere a la competencia para conocer de la responsabilidad patrimonial del Estado, que antes se regía por el Código Civil Federal, en virtud de la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial

⁵ Citado por M.J. Argañarás en su obra *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, pág. 102.

del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 2004.

Dicha hipótesis fue insertada en la fracción en comento con la reforma a la ley Orgánica en cita, vigente a partir del 7 de diciembre de 2007.

Ahora bien, el contenido del procedimiento contemplado en la citada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se encuentra inmerso en sus artículos 18 a 26, de los que podemos precisar que comienza con la reclamación presentada por la parte interesada, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y una vez que éste resuelva, negando la indemnización o que por su monto no satisfaga al reclamante, dicho fallo, podrá ser impugnado en vía jurisdiccional, ante el mismo tribunal.

Lo anterior, resulta del todo ilógico, puesto que el mismo órgano conocerá de la reclamación presentada y una vez que la resuelva, el mismo tribunal, determinará la legalidad de dicha resolución; sin embargo hasta la fecha de elaboración del presente trabajo, no ha sufrido reforma alguna.

Por otro lado, Decreto promulgado el 28 de diciembre de 1987, se adicionó la fracción IX del hoy artículo 14, para prever como competencia especial de las Salas del conocimiento de los juicios que se inicien contra las resoluciones fiscales a cargo de terceros⁶, esto es, de juicios que versen contra actos que tienden a hacer efectivas las garantías que terceros han otorgado, sea para suspender el procedimiento administrativo de ejecución, enderezado en contra del deudor o para el otorgamiento de una concesión o permiso federal, para operar ciertas actividades que originariamente le corresponden al Estado. Hoy se extiende este caso al “pago de garantías a favor de la Federación, del Distrito Federal, los Estados, Municipios y entidades paraestatales.”

Se entiende que la fracción, alude a aquellos casos en los que hay participación de la Federación con el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de inversiones, ya que el tribunal fiscal no puede ser el competente para conocer del pago de garantías en materia exclusivamente local.

En caso de inconformidad contra el requerimiento, las instituciones de fianzas demandarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la improcedencia del cobro⁷

Asimismo, es de precisar que el artículo 95, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, también establece la competencia del tribunal, para conocer de los juicios en que se impugnen los cobros de las fianzas otorgadas por compañías afianzadoras.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988.

⁷ Artículos 95 y 95 Bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

La fracción X, establece la competencia para impugnar las resoluciones que corresponden a los que recaen en el recurso administrativo de revocación, previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, que en diez fracciones se precisan los actos que pueden impugnarse a través de tal medio de defensa, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conocer del recurso contra las resoluciones en materia de certificación de origen y las que apliquen cuotas compensatorias; las restantes resoluciones compete conocer del recurso que contra ellas se interponga, a la Secretaría de Economía.

Así, las citadas fracciones son las siguientes:

I. En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o de importación.

II. En materia de certificación de origen.

III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III, del artículo 52.

IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refiere la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59.

V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 89 A.

VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61.

VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo.

IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73.

X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B.

XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y

XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley. Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrá ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos el recurso se interpondrá ante la Secretaría.”

En efecto, para que el tribunal fiscal, pueda conocer de las materias contempladas en el citado artículo 94, tiene como condicionante que se haya interpuesto en primer término el recurso de revocación ante la autoridad administrativa, tal y como lo sostiene la jurisprudencia V-J-SS-118, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

visible en la revista del citado órgano colegiado, quinta época, año VI, número 72, diciembre, 2006, página 33, que es del tenor siguiente:

“RESOLUCIONES EN LAS QUE SE DETERMINAN CUOTAS COMPENSATORIAS DEFINITIVAS O LOS ACTOS QUE LAS APLIQUEN.- ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CUANDO NO SE HAYA AGOTADO EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.- El artículo 94, fracción V de la Ley de Comercio Exterior, establece que es procedente el recurso de revocación en contra de las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen. Por su parte, el artículo 95, segundo párrafo del mismo Ordenamiento jurídico dispone que dicho recurso se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario agotarlo para la procedencia del juicio ante este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; incluso, el último párrafo del citado precepto, precisa que las resoluciones no recurridas dentro del ámbito establecido en el Código Fiscal de la Federación, se tendrán por consentidas y no podrán ser impugnadas ante este Tribunal. Asimismo, el artículo 96 del Ordenamiento legal citado dispone que el recurso de revocación se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias definitivas, cuyo pronunciamiento será previo al correspondiente a los actos de aplicación. Si se interponen recursos sucesivos, uno contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y otro contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de este último recurso, estando obligado el recurrente a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos, pudiéndose decretar la suspensión aun de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación. Así pues, las reglas de impugnación de los actos a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, como son aquellos que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, son absolutamente claras: Se define cómo deben ser impugnados, en qué orden, ante quién y qué pasa si no se hace siguiendo el orden de la ley. De ahí que los juicios contencioso administrativos en los que en la resolución impugnada se determinen o apliquen cuotas compensatorias definitivas sin haber agotado previamente el citado recurso de revocación, son improcedentes, en virtud de estar en presencia de un acto no definitivo, que puede impugnarse por medio del recurso en análisis y cuyo agotamiento es obligatorio, pues la propia Ley precisa la prelación en que tienen que ser definidas la legalidad, tanto del acto determinante, como del que aplica las cuotas compensatorias, los cuales están vinculados entre

sí, imponiendo el deber de decidir la legalidad de la determinación y sólo posteriormente la legalidad del cobro. (3)”

Ahora bien, es de precisar que los juicios en los que traten las materias señaladas en el citado artículo 94, compete dictar la sentencia respectiva a las Secciones de la Sala Superior, conforme a lo dispuesto por el artículo 23, fracción I, de la referida ley orgánica del tribunal fiscal, salvo cuando se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias.

Asimismo, cuando se hagan valer como agravios fundamentales el acreditamiento del origen de las mercancías, puesto que dicha cuestión también es una de las materias contempladas por el aludido artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior; criterio que es sustentado por la jurisprudencia V-J-2aS-11, emitida por la Segunda Sección, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en su revista, quinta época, año V, tomo I, número 49, enero de 2005, página 7, que reza:

“CUOTAS COMPENSATORIAS.- CASO EN EL CUAL LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR SON COMPETENTES PARA RESOLVER CUANDO SE CONTROVIERTA SU APLICACIÓN.- El artículo 20, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 1º de enero de 2001, establece que compete a las Secciones de la Sala Superior de este Tribunal resolver los juicios, entre otros casos, los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias. Ahora bien, este último precepto, en su fracción II, establece que el recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones en materia de certificación de origen. Por lo anterior, si en un juicio de nulidad se controvierte una resolución en donde se aplican cuotas compensatorias y se hacen valer como agravios fundamentales cuestiones relativas al acreditamiento del origen de las mercancías, exhibiendo el certificado de origen, es evidente que no se da la excepción a que alude el artículo 20, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica citada, toda vez que al ser competentes las Secciones de la Sala Superior del Tribunal, respecto de la materia que prevé la fracción II, del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, aun cuando en la resolución impugnada se apliquen cuotas compensatorias, son competentes las Secciones de la Sala Superior para resolver la legalidad de dicha resolución, pues se está controvirtiendo también la materia de certificación de origen. (1)”

Respecto a la fracción XI, la hipótesis responde a las resoluciones dictadas por autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual fue adherida al artículo en

comento, mediante reforma de 31 de diciembre de 2000, por la cual se otorgó una competencia amplia al referido tribunal, en materia administrativa.

En relación con lo anterior, los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalan lo siguiente:

“1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que es estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia de fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

2. Esta ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.”

Si bien la ley es supletoria, todos los casos no previstos en otras leyes se deben sujetar al procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de manera que finalmente va a ser materia de la competencia del tribunal conocer de esos asuntos.

Lo anterior, justifica que al anterior Tribunal Fiscal de la Federación se le haya cambiado el nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puesto que dejó de ser un tribunal preponderantemente fiscal, para convertirse en uno que cuenta con una amplia competencia en materia administrativa.

Sobre la fracción XII, referente a las resoluciones recaídas en recursos administrativos en los casos anteriores, le establece competencia a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de la impugnación de resoluciones dictadas en el recurso administrativo de revocación contemplado en el Código Fiscal de la Federación y de las resoluciones que se

dicten en el recurso administrativo de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo cual se amplía su competencia.

Respecto de la fracción XIII, ésta le otorga competencia al tribunal fiscal, para que conozca de aquéllas resoluciones 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.

La fracción XIV, refiere que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será competente para conocer de las resoluciones que configuren negativa ficta, tratándose de las materias a que se refiere el propio artículo; así como de los procesos donde se reclame la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista en las leyes que rigen esas materias.

Ahora bien, la *negativa ficta*, es una ficción legal, consistente en un acto administrativo tácito, originado una vez transcurrido el plazo de tres meses, sin que la autoridad administrativa haya dictado la resolución respectiva, por lo que ésta deberá entenderse que fue desfavorable a los intereses del gobernado, en relación con una instancia o petición que se les formule.

Lo anterior nació como un instrumento para hacer viable la defensa procesal del particular frente a la abstención de la autoridad por dictar una resolución a la petición de aquél.

En tal tesitura, es de destacar que la configuración de una negativa ficta sólo es posible tratándose del silencio de autoridades fiscales y administrativas, respecto de instancias o peticiones de la misma naturaleza; en cambio, la violación al derecho de petición puede reclamarse de cualquier tipo de autoridades, incluso judiciales.

El término para la configuración de una negativa ficta es de tres meses; mientras que el plazo para reclamar la violación al derecho de petición será casuístico y por lo que hace a la vía procesal, la impugnación de una negativa ficta se hará por regla general ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tanto que la violación al derecho de petición se reclamará mediante el juicio de amparo indirecto ante un Juzgado de Distrito; asimismo, en el juicio de nulidad instaurado contra una negativa ficta, la sentencia de la sala regional, para el caso en el que determine que en efecto, se configuró dicha figura, tendrá que resolver el fondo del asunto, mientras que el amparo por transgresión al derecho de petición, únicamente provocará que el Juez de Distrito que conozca del asunto, ordene a la autoridad omisa a dictar su resolución en un termino fatal, criterio que es sostenido en la jurisprudencia I.1o.A. J/2, emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa del Primer Circuito,

visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VI, octubre, 1997, página, 663, que establece:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.”

Por otro lado, el silencio positivo es una técnica material de intervención policial o de tutela, que viene a hacer más suave la exigencia de obtener para una determinada actividad una autorización o aprobación administrativa. El silencio positivo sustituye ésta técnica de la autorización por la que de un veto susceptible de ejercitarse durante un plazo limitado pasado el cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado.

Tal figura, a manera de ejemplo, se encuentra contemplada en el artículo 135, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En el segundo párrafo de la fracción en cita, se establece que no se configurara tal hipótesis, para el caso en el que se pudiese afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, como puede ser el caso de marcas y patentes registradas ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

En relación con lo anterior, autores como Iturbe Rivas, considera que tal disposición no tiene razón de ser, en virtud de que dentro de las reglas que rigen el procedimiento contencioso administrativo, se reconoce el derecho del “tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante”, a quien se le debe emplazar a juicio, a fin de que defienda lo que a sus intereses convenga; sin embargo, de una *interpretación funcional* a dicha disposición, se determina que la pretensión del legislador fue resguardar el derecho de un tercero ya reconocido y no por reconocer.

Al decir el artículo 14, fracción XV, que compete al tribunal conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal, bien podemos sostener que se está en

presencia de una fracción residual, llegado el caso de que en algún nuevo ordenamiento se otorgara competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, es de precisar que con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a partir del uno de enero de dos mil seis, se amplió la competencia por cuestión de materia del tribunal fiscal, pues de su artículo 2º, se advierte lo siguiente:

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

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

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

Del precepto legal anteriormente transcrito, se advierte que además de los supuestos establecidos en la multicitada ley orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también será competente para conocer de asuntos, cuando se controvierta un acto administrativo, acuerdo o decreto de carácter general, diversos de los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o heteroaplicativos, *verbigracia* una norma oficial mexicana.

El contenido del transcrito artículo 2, fue agregado al artículo 14, de la ley orgánica en comento, en su penúltimo párrafo, al haberse reformado, la cual entró en vigor a partir del siete de diciembre de dos mil siete.

Ahora bien, la competencia por cuestión de materia, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de establecerse en el artículo 14, de su ley orgánica, también encuentra una diversa hipótesis, en el artículo 15, del referido ordenamiento legal, el cual establece lo siguiente:

“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.”

En tal tesitura, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, en su artículo 73, que: “El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el referido tribunal.”

Si la competencia del tribunal sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas se fundamenta y justifica en el grado de interés público que el contrato tiene, más razón y justificación asisten, en que dicho tribunal sea el competente para juzgar las resoluciones que constituyan responsabilidades contra servidores públicos y su personal, pues deben examinarse por jueces conocedores de los problemas de la Administración Pública, de los problemas del personal público, en fin, de los casos que con frecuencia originan responsabilidades entre esas dos partes.

Las sanciones por faltas administrativas que a los servidores públicos puedan imponerse, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.⁸

Finalmente, es de precisar que la hipótesis, en análisis, se adicionó, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de diciembre de dos mil siete, pues no obstante que ya se encontraba contemplada en el texto de la anterior ley orgánica, el legislador en la nueva ley, omitió contemplarla, por lo que en forma posterior añadió tal supuesto.

1.5.2. POR TERRITORIO

La competencia por territorio del órgano colegiado en comento, se encuentra determinada en los artículos 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete, en relación con el diverso artículo 23 del Reglamento Interior del referido tribunal, dispositivos legales que establecen lo siguiente:

“Artículo 32. Para los efectos del artículo 31 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimiento de administración de justicia.”

⁸ Artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 23 del Reglamento Interior del tribunal, vigente, precisa que las regiones aludidas en el precepto arriba transcrito son:

“Artículo 23.- Para los efectos del artículo de la Ley, el territorio se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

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

En ese tenor, podemos desprender que compete a las salas regionales conocer de los juicios contenciosos administrativos que encuadren en los supuestos establecidos por el artículo 14 de la actual Ley Orgánica Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que se refiere a la materia, pero

además, conocerán de dichos juicios dependiendo de la jurisdicción territorial que se le haya asignado a cada una de las Salas Regionales que componen dicho tribunal.

Ahora bien, es de precisar que hasta antes de la reforma sufrida por la ley orgánica en comento, las salas regionales, eran competentes, respecto del lugar donde se encontraba la sede de la autoridad emisora del acto controvertido y en el caso de que fueren varias resoluciones emitidas por diversas autoridades, era respecto de aquella que dictó el último acto combatido y para el caso de que el demandado fuera un particular se atendía a su domicilio.

Sin embargo, ahora en su artículo 34, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 34.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

- I. Se trate de personas morales que:
 - a. Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o
 - b. Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.
- II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y
- III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

En los casos señalados en estas fracciones, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

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

Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.”

Del artículo anteriormente transcrito, se advierte que ahora, las salas regionales, serán competentes para conocer de los asuntos promovidos, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante y para el caso en el que no se señale, se presumirá que es el señalado en la demanda, hasta que no se demuestre lo contrario.

Asimismo, establece como excepción a la regla anterior, cuando se traten de personas morales que formen parte del sistema financiero, que tengan el carácter de controladoras o controladas; que el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país y cuando se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes o por unidades administrativas adscritas a ésta; en cuyos casos se atenderá al domicilio donde se encuentre la autoridad emisora de la resolución controvertida o siendo varios los actos impugnados, dictados por diversas autoridades, se atenderá a la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

1.5.3. POR CUANTÍA

El artículo 239-A, fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco y ahora el artículo 48, de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establecen la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por cuantía, a favor del Pleno o las Secciones del tribunal, sea de oficio o a petición fundada de la sala regional correspondiente o de las autoridades, en relación con los juicios en que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

Cabe precisar que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no existe la competencia por grado, ante la derogación del recurso de apelación en el año de mil novecientos noventa y siete.

CAPÍTULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR EL TÍTULO VI DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El proceso que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, constituye una serie de etapas encaminadas a resolver una controversia suscitada entre un órgano de la Administración Pública Federal y un particular, por lo que a fin de que el lector comprenda lo que entraña este proceso, a continuación se exponen sus características generales, así como el desarrollo del mismo, de conformidad con lo establecido en el título VI, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco.

2.1. IMPROCEDENCIA

Significa, la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora.

En el ámbito de la abstracción, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objeto, es decir, la dirección del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea. En la realidad jurídica, empero, la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que ésta no consiga su objeto propio, o sea, en que no obtenga la pretensión del que la ejercita y precisamente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión.¹

En efecto, el juicio de nulidad es improcedente, entre otros casos, cuando se está frente a una resolución que no es definitiva, sea porque admite un recurso administrativo no optativo o bien, porque será objeto de revisión por el superior jerárquico o por una dependencia distinta a la que lo emitió o porque se determinen créditos fiscales conexos a otros que hayan sido impugnados por medio del recurso de revocación; porque no lesione un interés o cause agravio o perjuicio alguno; porque no conste por escrito o bien no hayan transcurrido tres meses desde que se formuló la instancia a la autoridad y, por último, porque no sea nueva.

El código fiscal, señala otras causales de improcedencia ajenas al acto que son imputables al promovente y que dan origen a la improcedencia del juicio, mismas que se encuentran establecidas en su artículo 202, a saber:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiere identidad de partes y se

¹ Burgoa Origüela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 27ª ed., Edit. Porrúa, México, 1990, pág. 446

- trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Respecto de las cuales hubiera consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señale este Código.
 - 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.
 - VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
 - IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
 - X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
 - XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
 - 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. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.
 - XV. 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
 - XVI. Que san resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.
- La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

Atento a lo anterior, conviene analizar cada una de las causales de improcedencia antes referidas, por lo que se tiene lo siguiente.

A) FALTA DE INTERÉS JURÍDICO

Así tenemos que, la fracción I del precepto aludido señala la improcedencia del juicio cuando el acto impugnado no afecta los intereses jurídicos del demandante.

En efecto, dicha fracción alude al interés jurídico, el cual se define como un derecho subjetivo, por lo que, para que sea procedente el juicio, es menester que el acto impugnado afecte un derecho subjetivo y no sólo un interés legítimo. Por otro lado no cualquier afectación a un derecho subjetivo da lugar a la acción contencioso administrativo, sino que es menester que derive de un acto de índole administrativo y no civil o de otro orden.

El derecho subjetivo de carácter administrativo, es aquél que se encuentra establecido, por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra disposición administrativa que regula la actividad de la autoridad administrativa y limita su poder público.

Ahora bien, la afectación al derecho subjetivo o interés jurídico debe ser real y positiva, esto es, que el titular del derecho subjetivo haya sufrido un perjuicio cierto y directo, ya que de lo contrario no se vería lesionado su derecho, como sucede en los actos que son revisables de oficio por las autoridades administrativas, que son aquellos que la doctrina denomina *simple acto de la administración*, lo que constituye una declaración unilateral o interorgánica realizada en ejercicio de la función administrativa, pero que los efectos que producen, no obstante de ser individuales, son indirectos, pues para que lleguen a producir sus efectos en forma inmediata necesitan de otros actos que les dé definitividad, es decir, que resuelva de fondo la cuestión planteada y cierre la instancia administrativa.

Verbigracia, el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

Las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal.

Lo señalado en el párrafo anterior, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes.”

(Lo resaltado es propio)

Por ello el juicio será improcedente contra actos que no sean definitivos, en tanto que éstos no afectan los intereses jurídicos del demandante, puesto que ellos son actos simples o de trámite, que no han puesto fin al procedimiento administrativo.

Apoya lo anterior, la tesis I.7o.A.212 A, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVII, abril de 2003, página 1151, que a la letra establece:

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU COMPETENCIA LEGAL PARA EXAMINAR LA LEGALIDAD DE RESOLUCIONES DEFINITIVAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, SE REDUCE A AQUELLOS SUPUESTOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 11 DE SU LEY ORGÁNICA.

Del texto del precepto legal citado, se advierte que dicho órgano jurisdiccional tiene atribuciones para conocer y resolver controversias suscitadas en materia administrativa; sin embargo, esa facultad se limita a los casos en que la resolución cuya nulidad se demande se haya dictado en las materias que se precisen en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y no por el simple hecho de que sean de naturaleza administrativa. Lo anterior se deduce por la circunstancia de que el primer párrafo del numeral refiere que ese órgano jurisdiccional es competente legalmente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indiquen en el propio texto del precepto normativo. Por su parte, en la fracción XIV de la propia norma legal, se establece que el tribunal conocerá de las resoluciones que decidan los recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones indicadas en las distintas fracciones de la disposición. Finalmente, se expresa en el precepto normativo que el tribunal conocerá de las resoluciones negativas fictas que se

configuren, siempre y cuando estén relacionadas con los temas enunciados en el propio artículo consultado; en consecuencia, no basta que la resolución que se ataque en el juicio contencioso administrativo sea definitiva y administrativa, sino que, además, la materia debe ser acorde con las que en forma expresa se describen en alguna de las fracciones y párrafos del artículo 11 de la ley orgánica de que se trata, o bien, que otra ley otorgue esa competencia, como lo dispone su fracción XV.”

Asimismo, la vulneración del derecho subjetivo debe ser actual, esto es, un derecho existente en su plenitud, un derecho adquirido y no un derecho extinguido por caducidad o prescripción; un derecho preexistente y no un derecho sobreviviente al acto administrativo impugnado.²

B) INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL

La fracción II del precepto en comento, establece la improcedencia del juicio contra actos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como fue señalado en el capítulo anterior, la competencia del tribunal se encuentra establecida en el artículo 14 de su ley orgánica, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete, así como en leyes especiales; en consecuencia, no procederá el juicio cuando se impugnen actos que no se encuentren regulados por tales ordenamientos legales.

En consecuencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene competencia para conocer de actos emitidos por órganos de la Administración Pública Federal, que formal y materialmente constituyen actos jurídicos derivados de la función administrativa, por lo que no tendrá competencia para conocer de los distintos actos que emitan los otros poderes: legislativo y judicial, aun cuando materialmente puedan considerarse administrativos.

C) COSA JUZGADA

De acuerdo con las fracciones III y VIII, es improcedente el juicio cuando el acto impugnado haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aun cuando las violaciones alegadas sean diversas, así también cuando haya sido impugnado en un procedimiento judicial, respectivamente.

² Argañarás, Ob.cit. pág. 62.

Lo contemplado en estas fracciones es lo que jurídicamente se conoce como “cosa juzgada”.

Se entiende “que hay cosa juzgada cuando una sentencia causa ejecutoria, esto es cuando ya no es jurídicamente impugnabile, ni ordinaria ni extraordinariamente.”³

Para que se configure la excepción de cosa juzgada, es menester no sólo la identidad de las partes, sino también de la materia del pleito y la identidad de la causa en que se apoyan las dos demandas, requisitos indispensables para la procedencia de la excepción en comento.

Los principios que rigen esta improcedencia son: la economía procesal y la seguridad jurídica, mismos que sólo se logran impidiendo que un mismo acto vuelva a ser materia de otra controversia, entre las mismas partes, pues si ya hubo un fallo en un sentido determinado, que quedó firme, éste ha adquirido el carácter de verdad legal.

Atento a lo anterior, el juicio también es improcedente cuando se entabla en contra de una resolución administrativa que se emita en cumplimiento de una sentencia, siempre y cuando en aquélla no se expresen circunstancias, que no fueron aducidas en la resolución anterior, ya que de lo contrario, si la nueva resolución se emite en los justos términos del fallo respectivo, no puede pronunciarse el tribunal sobre cuestiones que fueron juzgadas con anterioridad.

Asimismo opera esta improcedencia, cuando el fallo respectivo haya sido de fondo, pues sólo así se estaría en presencia de un caso de verdad legal o cosa juzgada, siempre y cuando no haya precluído el derecho del actor para intentar la acción, o bien, no existan otras razones o causas que hagan improcedente el nuevo juicio.

En esta medida, si el juicio se sobreseyó no se estaría en presencia de cosa juzgada, dado que en el mismo no se resolvió sobre el fondo del asunto.

D) CONSENTIMIENTO

La fracción IV, contempla la improcedencia del juicio por consentimiento de la resolución impugnada. Este consentimiento sólo se produce en dos casos: a) cuando el actor no promueva algún medio ordinario de defensa que prevean las leyes especiales respectivas. Se entiende por medios ordinarios de defensa los diferentes recursos o instancias administrativas que sean obligatorios agotar previamente a la interposición de juicio de nulidad; y b) por presentación extemporánea de la demanda de nulidad, lo que en este caso se da cuando sea presentada fuera del término previsto por el artículo 207 del Código

³ Burgoa Ignacio. Ob. cit, pág. 365.

Fiscal de la Federación, que para los particulares es de cuarenta y cinco días, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado; mientras que para las autoridades dicho plazo es dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución favorable al particular. Tratándose de la materia de fianzas administrativas, el plazo es de treinta días naturales.

En el primer caso, por lo que respecta a los días que hay que tomar en cuenta para realizar el cómputo para la interposición de la demanda, sólo deberán tomarse en cuenta los hábiles, entendiéndose como tales aquellos en que se encuentran abiertas al público las oficinas de las salas del tribunal durante el horario normal de labores, sin que la existencia de guardias en los días en que se suspendan las labores habiliten los días, de conformidad con el artículo 258 del Código Fiscal de la Federación.

Así para el segundo caso, esto es, cuando haya requerimiento de pago a un tercero, respecto de una fianza, por medio de la cual, se garantizó una obligación, distinta a la de materia fiscal, es preciso aclarar, que si bien es cierto, el plazo establecido es de treinta días naturales, también lo es que cuando dicho término venza en día inhábil para el tribunal fiscal, podrá postergarse hasta el día hábil siguiente, pues de lo contrario se dejaría en estado de indefensión al actor, toda vez que si dicho plazo concluyera en día inhábil, es lógico, que el particular, aunque lo desee, no podrá presentar su escrito inicial de demanda ante la sala regional a la que corresponda conocer del asunto.

La finalidad de esta improcedencia, es establecer una seguridad jurídica de los actos administrativos, sujetando a un término los casos que pueden ser impugnados, ya que de no existir dicho término, ocasionaría que nadie supiera a que atenerse, pues en cualquier tiempo se estaría en posibilidad de lograr la revocación, modificación o anulación de los actos administrativos definitivos.

Por esta razón el legislador dio a la inactividad del particular el carácter de consentimiento tácito, independiente de cualquiera que haya sido la causa que la originó, y se estableció la preclusión del derecho para hacerlo con posterioridad.

La preclusión es una característica del proceso moderno, ya que mediante ella se logra que aquél se desarrolle en un orden determinado, impidiendo a las partes que ejerzan facultades o derechos procesales cuando les venga en gana, sin apegarse a principio temporal alguno.⁴

⁴ Edurado Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Edit. Porrúa, México, 1999, pág. 606.

E) LITISPENDENCIA

La fracción V, contempla la improcedencia del juicio por litispendencia, la cual entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos. Para que tal figura procesal opere es necesaria la existencia de identidad de partes (actor y demandado) y de la resolución impugnada.

De no existir la identidad aludida no daría lugar a la litispendencia, sino a la conexidad, que no tendría como consecuencia la improcedencia del juicio, sino la acumulación de autos y de no ser posible esto por encontrarse en diferentes instancias, operaría la suspensión del procedimiento del juicio interpuesto en segundo término.

Por otro lado, debe considerarse que tampoco existirá litispendencia en el caso de que ya se hubiera resuelto el juicio con el que se da dicha situación no obstante que no se haya notificado a las partes la sentencia respectiva, puesto que en este caso lo que se daría será la cosa juzgada.

F) FALTA DE DEFINITIVIDAD

La fracción VI, contempla el caso de improcedencia del juicio por falta de definitividad del acto impugnado. Para tal efecto, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete, señala que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado.

En esta medida, para promover el juicio contencioso administrativo es menester que el afectado ejerza previamente las acciones de impugnación, previstas en las leyes especiales que regulan los diferentes actos administrativos, relativos a las materias sobre las que versa la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, salvo que su ejercicio sea afectado para escoger la vía que va a ejercer: administrativa o contenciosa.

Por definitividad entendemos la resolución que ha puesto fin a un procedimiento administrativo y que, en consecuencia, es el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa.

G) CONEXIDAD

La fracción VII, contempla la improcedencia del juicio por no ajustarse al principio de conexidad.

La conexidad obedece a la necesidad de impedir que para un solo asunto litigioso haya más de un solo proceso, y su finalidad es la de evitar que existan sentencias contradictorias sobre la misma controversia, lo que sólo se evita cumulando en un solo expediente tales controversias para que sea un solo juzgador, con el mismo criterio, el que resuelva el fondo del asunto, para que se mantenga la continencia de la causa. Continencia de la causa significa la unidad que debe de haber en todo juicio para que sea una la acción principal, uno el juez y unas las personas que los siguen hasta la sentencia.

Para que exista conexidad, esta fracción establece que deberán cumplirse las reglas de la acumulación previstas en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación.

Tomando en cuenta el objetivo del principio de conexidad, y con base en los dispositivos señalados, tal figura se presenta cuando:

- I. Los actos impugnados sean unos antecedentes o consecuencia de otros.
- II. El acto que se impugne primero se encuentre aún pendiente de resolución. Lo anterior es indispensable porque en caso de que ya se hubiera resuelto en la vía administrativa la impugnación de un acto determinado, el principio de conexidad ya no operaría, pues ya no habría el riesgo de que se pronunciaran resoluciones contradictorias al no impugnarse en la misma vía el acto que es antecedente o consecuente de aquel, sobre el que ya se emitió algún fallo.
- III. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios. Este requisito también es indispensable, pues si un acto determina situaciones jurídicas concretas a más de dos personas, no se les podrían exigir que eligieran las mismas vías para la impugnación.

H) ORDENAMIENTOS DE CARÁCTER GENERAL Y ABSTRACTO

La fracción IX del artículo en comento, establece que es improcedente el juicio contra ordenamientos que establecen normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicadas concretamente al promovente.

Tal improcedencia esta íntimamente ligada con la diversa prevista en la fracción I, pues en ambas se contempla la improcedencia del juicio por falta de afectación al interés jurídico del actor.

Para que una resolución o acto llegue a causar un agravio procesal y directo, es necesario que en aquélla se establezca una situación jurídica concreta y particularizada, pues mientras sea de carácter general y abstracta, para efectos

del juicio de nulidad, cuando son aplicados a persona alguna, no debe ser considerando así, toda vez que conforme al artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Salas de éste, sólo tienen competencia para conocer de actos o resoluciones definitivas de carácter administrativo, tanto formal como material.

Por otra parte, si las disposiciones generales y abstractas se aplicaran en la resolución impugnada, y se considerara que aquellos son ilegales o que aplican indebidamente, lo que se anularía es el acto administrativo impugnado más no las disposiciones legales o reglamentarias que les sirva de fundamento.

I) AUSENCIA DE CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN

La fracción X, contempla la improcedencia del juicio por ausencia de conceptos de impugnación.

La figura jurídica del concepto de impugnación se estableció con la modificación a la fracción en comento, así como al artículo 208, fracción VI, también del Código Fiscal de la Federación, realizada mediante decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1º de enero de 1996; esta modificación vino a suprimir el requisito de agravio que debería contener la demanda, únicamente fue de forma más no de fondo; es decir, que la modificación no implicó un cambio sustancial en virtud de que el concepto de impugnación como el agravio, constituyen conceptos sinónimos, dentro de la terminología jurídica procesal.

En efecto, ambos conceptos consisten en el razonamiento lógico jurídico que demuestra que la determinación de la autoridad demandada, en el juicio contencioso administrativo, es contraria a derecho, expresando cuáles preceptos jurídicos aplicó indebidamente o dejó de aplicar y la lesión que esto le causa al actor, con el objeto de dar elementos al juzgador para que proceda al estudio y fallo respectivo.

Se entiende como lesión, toda manifestación de la autoridad, expresada en la resolución impugnada, que afecta la esfera jurídica del gobernado, la cual debe ser personal y directa, es decir que se cause a una persona determinada y que su realización sea presente, pasada o inminentemente futura.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que esa lesión se causa en virtud de que la autoridad se ha colocado en alguna de las causales de anulación previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

En resumen, el concepto de impugnación consiste en la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la

resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos o intereses legítimos, expresando, en el caso, que el acto administrativo demandado o el procedimiento que se siguió fue dictado o tramitado por una autoridad incompetente; que no cumple con las formalidades exigidas por las leyes, que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la resolución; que contiene vicios de procedimiento que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la procedencia controvertida; que los hechos que la motivan no se realizaron, fueron distintos o se aparecieron en forma equivocada, o bien que se citó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida; o que se dictó con desvío de poder.

En esta medida, se debe de considerar que el concepto de impugnación viene a ser un verdadero silogismo, en donde la premisa mayor es la disposición normativa que se considera infringida; la premisa menor, la parte de la resolución que se considera es lesiva, y la conclusión la contrariedad ente ambas premisas.⁵

En consecuencia, el concepto de impugnación debe contener los siguientes requisitos:

1. La cita del precepto violado;
2. La parte de la resolución impugnada en la que se contenga el agravio, y
3. La justificación conceptual de la violación alegada.

No obstante lo anterior, en el Código Fiscal de la Federación, no existe disposición alguna, que establezca que los conceptos de impugnación deban contar con tales requisitos; aunado a que la Sala Superior, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha sostenido que con tal omisión, no se exime de su análisis, para resolver el asunto en controversia.

Lo anterior, ante la posibilidad de que quien promueva el juicio de nulidad, no sea un Licenciado en Derecho, con los conocimientos necesarios para redactar de manera correcta sus argumentos, por lo que el juzgador deberá atender finalmente, a la causa de pedir, de conformidad con el criterio sustentado por la Segunda Sección de la referida Sala Superior, del tribunal citado, en la tesis V-P-2aS-307, visible en la revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quinta época, año IV, tomo I, número 40, abril de 2004, página 220, que a la letra dice:

“CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN.- PARA SU ESTUDIO, BASTA QUE QUEDE CLARA LA CAUSA PETENDI.- La demanda de nulidad constituye un todo y así debe ser analizada por el juzgador, por lo que si en una parte de ella queda clara la causa petendi, debe

⁵ Manuel Lucero Espinosa. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Edit. Porrúa, México, 2003, pág. 68.

analizarse en cumplimiento a la garantía de audiencia y tomando en cuenta que el artículo 208, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, no exige que los conceptos de impugnación reúnan determinados requisitos. Lo anterior, aun cuando los argumentos expuestos por el actor sean equivocados, el juzgador está obligado a analizar las cuestiones efectivamente planteadas y resolver conforme a derecho, en los términos del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.”

J) FALTA DEL ACTO IMPUGNADO

La fracción XI, contempla la improcedencia del juicio cuando de las constancias de autos apareciera que no existe el acto reclamado.

La justificación de esta causal obedece a que la acción de nulidad siempre debe encausarse en contra de un acto concreto y particular que afecte los intereses del gobernado, por lo cual, si no existe dicho acto, la acción acrecerá de materia sobre la cual las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puedan pronunciarse.

Ahora bien, los actos administrativos que producen los órganos de la Administración Pública Federal, pueden exteriorizarse en forma expresa o tácita.

Referente a la forma tácita, ésta se presenta en aquellos supuestos que por vía de interpretación se permita deducir el sentido de la voluntad administrativa.

Los actos presuntos, son aquellos en los que a la conducta administrativa el ordenamiento jurídico le asigna un efecto determinado. En ellos no existe ni una manifestación de voluntad ni en la conducta la que racionalmente y en vía de interpretación tenga que dársele algún efecto, sino que se trata de una presunción legal que determina la existencia de un acto administrativo. Dentro de esta forma se encuentra el *silencio administrativo*.

El silencio administrativo puede tener ciertos efectos jurídicos, siempre y cuando la ley lo considere así, como en el caso de la negativa ficta, que conforme al Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se estima que transcurrido el término previsto en tales ordenamientos para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida por el particular acerca de cuestiones reales y concretas, se entenderá que ésta se emitió en forma adversa a los intereses del promovente.

En algunos casos, los efectos otorgados por la ley son positivos al gobernado o entes públicos, en estos casos, se da la figura de la *afirmativa tácita* o *afirmativa ficta*, la cual en nuestro sistema jurídico federal la encontramos entre otros ordenamientos, en la Ley Federal del Trabajo (artículo 366), Ley General de

Bienes Nacionales (artículo 6), Ley Federal de Sanidad Animal (artículo 60), Ley Federal de Instituciones de Fianzas (artículo 85), Ley de Inversión Extranjera (artículo 14), Ley de Caminos, Puertos y Autotransporte Federal (artículo 9) y Ley Federal de Protección al Consumidor (artículo 87), entre otras, conforme a las cuales transcurrido el plazo que en tales preceptos se establece se entenderá que la petición o instancia sean resueltas en sentido afirmativo.

En consecuencia el juicio será improcedente cuando no exista resolución de manera expresa en forma escrita, o bien, tratándose de la negativa como de la afirmativa ficta, cuando no hubiera transcurrido el término establecido por la ley, para que la autoridad resuelva por escrito o cuando se ha dictado la resolución y se ha notificado al actor.

K) EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

Como parte de las reformas que se realizaron a diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1994, se modificó la regulación del procedimiento contencioso administrativo, al adicionar dos fracciones al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, a fin de añadir las causales específicas de improcedencia del juicio en materia de comercio exterior; fracciones que quedaron identificadas como XII y XIII.

Del análisis de estas fracciones y causales de improcedencia, se pueden hacer fundamentalmente dos consideraciones.

La primera es en el sentido de que, como lo señala el título del Decreto en que consta esta reforma. El propósito de ella es incluir en diversos ordenamientos algunos aspectos relacionados con el Tratado de Libre Comercio, de tal forma que se cumple con los compromisos contraídos con la firma de dicho tratado; la segunda consideración es que en materia de improcedencia del juicio contencioso administrativo, no era necesaria la inclusión de los casos a que dichas fracciones de refiere, de conformidad con los razonamientos siguientes:⁶

La primera de las fracciones adicionada señala la improcedencia del juicio cuando, pudiendo ser impugnada la resolución en materia de Comercio Exterior, mediante un mecanismo alternativo de solución de las controversias (panel):

- a) No haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción (30 días), o
- b) La opción fue oportunamente ejercida.

Como se puede observar, esta fracción resulta del todo innecesaria, ya que en los términos del artículo 95, tercer párrafo, de la Ley de Comercio

⁶ Lucero, Ob. cit. pág. 73.

Exterior, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo es procedente en contra de la resolución que recaiga al recurso administrativo de revocación que se haya interpuesto en contra de los actos administrativos que señala el artículo 94 del mismo ordenamiento, por lo que, si la opción de la defensa jurisdiccional sólo puede darse en contra del acto final, del recurso indicado, resulta ocioso señalar que el juicio será improcedente si no ha transcurrido el plazo para ejercer la opción o si dicha opción ya se ejerció.

La realidad es que si se combate directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa una resolución administrativa, en esta materia, será improcedente por propia naturaleza, al señalarlo así el tercer párrafo del artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, y con base en las fracciones II y VI del artículo 202 en comento, es decir, por incompetencia del tribunal y por *falta de definitividad*.

Respecto de la siguiente fracción adicionada (XIII), en la propia Ley de Comercio Exterior, se establece la improcedencia derivada de la propia ley especial, en cuyo artículo 97, fracción I, prevé que cuando la parte interesada opte por los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en los tratados internacionales de los que México sea parte, no procederá el recurso de revocación, ni el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contra las resoluciones que sean materia de los paneles respectivos, ni contra la resolución de la Secretaría de Economía, dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos de solución, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo de referencia.

En esta segunda medida, también resulta aplicable lo manifestando en relación con la fracción anterior (XII) pues de igual manera la improcedencia ya se encontraba regulada en la fracción II del citado artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, por *incompetencia del tribunal*.

L) EN MATERIA DE TRATADOS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN

Mediante la ley que establece y modifica diversas leyes fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1996, se establecieron diversas disposiciones en el Código Fiscal de la Federación, a fin de regular en este ordenamiento algunos aspectos relacionados con los procedimientos alternativos de solución de controversias previstos en los tratados internacionales para evitar la doble tributación.

Así, con el propósito de evitar que los contribuyentes perdieran la posibilidad de agotar los medios de impugnación previstos en la legislación interna por el hecho de intentar los procedimientos alternativos de solución, se estableció que cuando se acceda a éstos, no se pierde la posibilidad de agotar el recurso de

revocación o el juicio contencioso administrativo, previsto en el código mencionado.

En esta medida, en los artículos 121 y 207 del dicho ordenamiento se consignó la suspensión del plazo para promover el recurso de revocación y el juicio contencioso administrativo, respectivamente, siempre y cuando el particular solicite 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 juicio arbitral.

Por otro lado, en el artículo 125 del ordenamiento señalado se consignó que:

“Los procedimientos de resolución de controversias previsto en los tratados para evitar la doble tributación de los que México sea parte, son optativos y podrían ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos en este Código. Los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contras las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”

Por último, como complemento a lo anterior, se reglamentó en la fracción XV del artículo 202 del Código en comento, la improcedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, promovido en contra de actos o resoluciones dictadas por autoridades administrativas en un procedimiento emanado de solución de controversias, previsto en los tratados para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recae a un recurso de revocación o después de concluido el juicio ante dicho Tribunal.

La anterior causal se justifica por el hecho de que en el ámbito interno, ya existe cosa juzgada, en cuanto a que la resolución administrativa que originó el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, ya fue materia del recurso administrativo de revocación o del juicio contencioso administrativo.

En esta medida e interpretando a contrario sensu la fracción que nos ocupa, el juicio será improcedente en contra de la resolución que recaiga al procedimiento de referencia, si éste se promovió con anterioridad a que existiera resolución en los medios de defensa previstos en el Código Fiscal de la Federación antes señalados (recurso de revocación o juicio contencioso administrativo).

M) RESOLUCIONES FISCALES EXTRANJERAS

Mediante la ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1999, se adicionó al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación la fracción XVI, conforme al cual el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es improcedente respecto de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios.

La adición resulta innecesaria, en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene competencia para conocer de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, ya que este órgano jurisdiccional sólo se ha establecido para resolver las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal, por lo que si las autoridades extranjeras no forman parte de dicha administración, es indiscutible que el tribunal carece de facultades para conocer de la legalidad de las resoluciones que las mismas dicten.

No obstante que de acuerdo con la improcedencia de referencia, no se puede discutir la legalidad de la resolución extranjera que determina impuestos y sus accesorios, se considera que sí se pueden impugnar en este juicio, los actos dictados por las autoridades fiscales mexicanas para realizar el cobro de tal resolución, en virtud de que esta causal de improcedencia no impide la impugnación de tales actos.⁷

N) OTRAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

La fracción XIV, contempla las demás causas de improcedencia, distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, y que deriven de las disposiciones del código invocado o de otras leyes fiscales. En ella se incluyen todos los aspectos que el legislador no previó de manera expresa y, que se establece para no dejar fuera de la regulación jurídica otra situación similar.

Algunas de las causas de improcedencia no contempladas en las fracciones precedentes y que se desprenden del Código Fiscal de la Federación, pueden ser, entre otras, las siguientes.

- a) La falta de firma del promovente (artículo 199).
- b) La falta o indebida acreditación de la personalidad del promovente (artículo 200).
- c) La falta de manifestación bajo protesta de decir verdad, que la actora no recibió la constancia de notificación de la resolución impugnada, o cuando tal notificación se realizó por correo certificado con acuse de recibo (artículo 209).

⁷ Lucero. Ob. cit. pág. 76.

- d) En el caso de que la autoridad demandada no haya dictado la resolución que erróneamente le atribuyó el actor. En este caso, sólo sería improcedente el juicio respecto de esa autoridad que no reúne el carácter de demandado conforme a lo dispuesto por la fracción II, inciso a) del artículo 198.
- e) Demanda promovida por dos o más personas, cuando la impugnación no sea de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas (artículo 197).
- f) Cuando se omita señalar en la demanda el nombre, domicilio para recibir notificaciones del demandante; la resolución que se impugna (artículo 208).
- g) La omisión de señalar el nombre y domicilio del tercero interesado (artículo 208, fracción VII).

La improcedencia del juicio, por la Sala Regional es una cuestión de orden público, por lo que no es necesario que la hagan valer las partes, pues la sala se encuentra obligada a examinarla de oficio.

2.2. LAS PARTES

En términos generales, las partes en el juicio contencioso administrativo son dos: *actor*, que es aquél que presenta la demanda; y demandado, que es a quien se le exige el cumplimiento de una obligación. El concepto de parte no se refiere a una sola persona, ya que aquella podrá estar integrada por varias.

Cuando una parte dentro del juicio está compuesta de diversas personas, se le denomina "litisconsorcio" y, por lo tanto, deberá tener un solo representante común, el cual deberá ser nombrado, -tratándose de la actora-, en la primera promoción. Tal carácter podrá recaer en cualquiera de los demandantes; pero si no lo nombraron, el magistrado instructor tiene facultades para designarlo, eligiendo a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

Tratándose de la parte demandada, el Código Fiscal de la Federación no establece la designación del representante común, sin embargo debe aplicarse la regla anterior, en la inteligencia que el nombramiento respectivo deberá hacerse dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término para contestar la demanda de la última emplazada y, en caso de que no se hiciera, el magistrado instructor lo hará de oficio, conforme a lo establecido por el artículo 5 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

A) PARTES EN SENTIDO MATERIAL Y FORMAL

Primeramente, es de advertir que algunos autores como Cipriano Gómez Lara, distingue entre parte en sentido material y parte en sentido formal.

En sentido material, parte es el sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir, el sujeto de los derechos o de las obligaciones en conflicto, el cual se verá beneficiado o perjudicado por la sentencia respectiva. “El concepto de parte material se refiere al sujeto del nexo material o de fondo que está por debajo o atrás del proceso, aquella persona a la cual el resultado del proceso, estará en posibilidad de afectarle su ámbito jurídico en forma particular y determinada. Esa afectación al ámbito o a la esfera jurídica de la parte material podrá consistir en una ampliación, en una restricción o en una mera medida de protección o conservación de dichos ámbitos o esfera jurídica.”⁸

Parte en sentido formal, es aquel sujeto del proceso, “...que sin ver afectado concretamente y en forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelve la controversia o conflicto, cuente con atribuciones, dadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con el objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales.”⁹

Sin embargo, no necesariamente tienen que ser distintas esas partes en sentido formal y en sentido material, ya que en una sola pueden recaer ambas categorías; es decir, la parte en sentido formal puede ser la propia parte en sentido material, lo cual tiene lugar cuando en la contienda un sujeto actúa por su propio derecho, por estar capacitado para actuar por sí en el proceso.

Así, algunos autores, como Iturbe Rivas, consideran que no es correcto diferenciar entre parte formal y material, en virtud de que las partes son inherentes al proceso y, por lo tanto sólo pueden tener esa calidad las personas que intervienen en él, por sí o a través de su representante legal, sin que valga darles esa denominación a los sujetos que simplemente mantienen un conflicto intersubjetivo de intereses,¹⁰ con lo cual estoy de acuerdo, en virtud de que independientemente de que las personas que en efecto tengan el carácter de parte en el proceso, pese a que acudan a juicio, no en forma personal, sino a través de su representante legal, siguen conservando el mismo carácter, puesto que la figura de la representación constituye únicamente una institución por virtud de la cual una persona puede realizar un acto jurídico por otra, ocupando su lugar, sin que ello, implique la substitución de derechos u obligaciones.

En cambio, cuando la parte en sentido material no se encuentra capacitada para ser parte, por estar impedida por la ley, su intervención en el proceso se hará a través de su representante legal, el cual tendrá el carácter de parte en sentido formal. Lo mismo sucede tratándose de aquellas personas capaces, pero que deciden nombrar un mandatario.

⁸ Gómez Lara Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Edit. Oxford University, México, 2004, pág. 219

⁹ Cipriano Gómez Lara. Ob. Cit. pág. 216.

¹⁰ Iturbe, Rivas Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 2004, pág. 124.

Como observamos, para intervenir en el proceso es menester tener capacidad, la cual se define como la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones. Tal capacidad puede ser de goce y de ejercicio. La primera se manifestará en la aptitud de ser sujeto de derecho; es un atributo de todos los individuos y se extingue con la muerte. La segunda se traduce en la posibilidad de obligarse jurídicamente y hacer valer directamente sus derechos. El que ejerce directamente sus derechos tiene capacidad de ejercicio o de hecho, y a la vez capacidad de goce, o de derecho. En cambio, el que no puede por sí solo ejercer sus derechos, y que para tal efecto tenga que valerse de la representación de otra persona, en los términos que la ley lo señala, será una persona con capacidad de goce, pero incapaz de ejercicio.

B) LA LEGITIMACIÓN

Estrechamente vinculada, con los conceptos anteriormente referidos, la legitimación consiste en la autorización legal a un sujeto de derecho para poder actuar o intervenir, respecto de un determinado supuesto o acto jurídico. De esta forma si el sujeto se encuentra autorizado, se dice que se encuentra legitimado, si no existe la autorización legal, no lo está.

La legitimación, respecto de las partes procesales, puede ser de dos tipos: *Legitimación ad causam* (legitimación en la causa) y *legitimación ad procesum* (legitimación procesal).

La *legitimación ad causam*, se encuentra vinculada con el fondo del proceso; es decir, es aquella que tiene toda parte en sentido material, y que en tal virtud se le ha considerado como una consecuencia para obtener una sentencia favorable ya que presupone una capacidad específica (la de poder ser parte) para hacer valer un derecho. En otras palabras, la legitimación *ad causam* es la identidad del actor, así como la identidad del demandado, o bien de los terceros, todos siempre en sentido material, en cuanto que ellos son titulares de un derecho subjetivo.

La legitimación *ad procesum*, o capacidad procesal, consiste en la aptitud de las personas para actuar en un proceso determinado y, por lo tanto, se identifica con quien tiene el derecho sustantivo invocado, parte en sentido material, o como por sus legítimos representantes (sentido formal).

Por lo tanto, ambos conceptos son diferentes, en tanto que la legitimación en la causa constituye un aspecto substancial, ya que va en relación al fondo de la controversia y la legitimación en el proceso representa una figura eminentemente procesal, ya que constituye la capacidad que un sujeto tiene para realizar válidamente actos procesales, bien sea que actúe por su propio derecho o en representación de otra persona, por lo que ese acreditamiento en el juicio implica un presupuesto procesal. Así se tiene que, la legitimación también se

divide en activa y pasiva. Es activa la que tiene el actor y es pasiva la del demandado.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, las partes en el juicio contencioso administrativo son las siguientes:

- I. El demandante;
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada,
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.
- IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

C) EL DEMANDANTE

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 podrán tener: el particular, sea persona física o moral, o la autoridad administrativa.

Para considerar que el actor tiene legitimación *ad causam* es necesario que demuestre que la resolución impugnada afecta sus intereses jurídicos y que le causa agravio. Cuando el demandante no promueva a nombre propio, también deberá demostrarse la legitimación del sujeto en cuyo nombre lo hace, y además que se encuentra legitimado *ad procesum*, para lo cual deberá exhibir los documentos con los que acredite su representación.

Como ha quedado expuesto, en el contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo los particulares que se vean lesionados en sus derechos, pueden ser actores, sino que también lo podrán ser las autoridades administrativas.

Al juicio promovido por una autoridad administrativa, doctrinalmente se le conoce como *de lesividad*, el cual se ha instaurado como una limitación o freno a la facultad revocadora de la Administración Pública.

Conforme a lo estipulado por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde a las Salas Regionales conocer de los juicios que promuevan las autoridades para que se nulifiquen las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas como de la competencia de dichas salas.

Para considerar la procedencia del juicio de lesividad la doctrina ha considerado que la resolución favorable al particular deberá, en primer lugar, ser declaratoria de derechos, ya que de no ser así no existirán límites para su revisión de oficio en sede administrativa. En segundo término, dicha resolución deberá resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con la ley para considerar que una resolución es favorable a un particular, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que sea una resolución de carácter individual, y
- b) Que la resolución haya otorgado algún beneficio al particular.

D) EL DEMANDADO

En términos generales, el demandado es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, y de quien se exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada.

El demandado podrá ser el particular -para lo cual se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable-, así también tiene ese carácter la autoridad emisora de la resolución impugnada, y el titular de la dependencia a la que pertenezca la autoridad antes referida.

Atento a lo anterior, cabe aclarar, que respecto a la autoridad emisora, se puede dar el caso, que la demandada, no resulte ser quien haya emitido dicho acto, sino aquella, por ejemplo, que trate de ejecutarlo, por lo que para determinar quién tiene ese carácter, es necesario atender a los argumentos vertidos por el actor en su escrito inicial de demanda.

E) EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA QUE DEPENDA LA AUTORIDAD DEMANDADA

La inclusión del titular de la Secretaría de Estado, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de justicia del Distrito Federal, u organismo descentralizado del que depende la autoridad que dictó la resolución impugnada, como parte en el juicio, resulta innecesaria, en virtud de que quien contesta la demanda, tanto por la autoridad demandada como por el titular

respectivo, es la unidad administrativa que, conforme al reglamento interior o decreto correspondiente, se encarga de su defensa jurídica, atento a lo establecido por el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior es así, porque en la mayoría de los casos, los titulares mencionados no dictan ni ordenan los actos combatidos en juicio, sino que provienen de otras autoridades subordinadas a dichos titulares. Además, se opone a los fines y sistema de desconcentración del tribunal fiscal, ya que aun cuando el juicio se ventile ante una sala regional foránea, por ser una autoridad regional la que dictó la resolución impugnada, se deberá emplazar al titular de quien dependa, el cual generalmente tiene su domicilio en la Ciudad de México.¹¹

F) LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independientemente de que sea parte por haber emitido la resolución, alguno de sus órganos, también será parte en el juicio contencioso administrativo, en los siguientes dos casos:

- a) Cuando se controviertan actos de autoridades federales coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, y
- b) Cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

La inclusión de esa secretaría como parte en el juicio, obedece a la importancia que representa para el Estado la obtención de los ingresos que necesita para la consecución de sus actividades, por lo que siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia de la Administración Pública Federal encargada del cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, es indiscutible que cuando se controviertan resoluciones que versen sobre tales conceptos, tendrá interés en que subsista la providencia impugnada.

Cabe señalar que el interés fiscal de la Federación, no implica solamente lo concerniente a los ingresos que percibe el Estado denominados de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, como contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), sino que tal interés se refiere a todos aquellos ingresos que el Estado tenga derecho a percibir con motivo de sus funciones de derecho público, sean contribuciones o no.

¹¹ Lucero, Ob. cit. pág. 86.

G) EL TERCERO PERJUDICADO

Por último, también podrá ser parte en el juicio el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En este caso, la intervención del tercero en el contencioso administrativo, consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas.

El artículo 211 del Código Fiscal de la Federación, establece que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le 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.

Este concepto adolece del defecto de establecer que el escrito del tercero deba contener los requisitos de la demanda, lo cual es impropio, ya que la intervención del coadyuvante opera cuando éste tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, razón por la cual, el escrito sólo contendrá los requisitos de la contestación de demanda.

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

2.3. LA DEMANDA

La demanda es un documento procesal con el que se inicia el juicio contencioso administrativo, a través del cual la parte actora ejercita su acción exponiendo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la pretensión consistente en que se anule un determinado acto administrativo.¹² Prácticamente *incoa* el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) *identifica a las partes*; b) *narra los antecedentes de hecho*; d) *invoca los fundamentos de derecho*, e) *determina las pruebas conducentes*; f) *exhibe los documentos constitutivos de la pretensión*, y g) *justifica la competencia del tribunal*.¹³

Ahora bien, a fin de instaurar la demanda, debe de tenerse interés jurídico, el cual se define como la facultad de exigencia reconocida por la norma

¹² Iturbe, Rivas Arturo. Ob. Cit. pág. 130.

¹³ Briseño Sierra Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*. Edit. Oxford University, México, 1999, pág. 336.

objetiva de derecho, derivada de la lesión que sufre el actor, en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda; es el deber de exigir que se le reconozca ese derecho mediante la respectiva sentencia que en su caso de pronuncie.

Por lo anterior, puede presentar una demanda quien tiene interés en que el tribunal declare:

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

Ejemplo de las pretensiones anteriormente mencionadas, sería cualquier resolución no fundada, ni motivada; pedir su nulidad, o bien la pretensión de la devolución de un saldo a favor o de un pago de lo indebido, o exigir se condene a la autoridad a que se abstenga de continuar o de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, o de imponer una sanción, hasta en tanto no se compruebe la infracción, o bien, el juicio de lesividad, contenido en el tercer párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación. Desde luego constituye también interés jurídico para la autoridad, el llevar a cabo una demanda de esta naturaleza.

La demanda en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá presentarse directamente ante la sala regional competente por razón de territorio. La competencia territorial se determina -como se mencionó en el capítulo anterior- tomando en cuenta el domicilio fiscal del contribuyente, salvo las excepciones que se precisaron.

Aunque la demanda deberá presentarse directamente ante la sala regional, en cuya circunscripción comprenda su domicilio; sin embargo, al hacerlo en una diversa Sala, ello no le trae consecuencias jurídicas adversas, ya que en este caso se remitirá la demanda por la sala incompetente a aquella a la que considere que debe ventilar el asunto.

El plazo dentro del cual será presentada la demanda por los particulares, sean personas físicas o morales, es de cuarenta y cinco días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto impugnado. La notificación surte efectos al día hábil siguiente en que se realizó.

Dicho plazo tiene varias excepciones, en virtud de que tratándose de las demandas que presenten las Instituciones de Fianzas, en contra de los requerimientos de pago de las fianzas, otorgadas a favor de la Federación, los

Estados, el Distrito Federal, los Municipios; así como sus entidades paraestatales, *por obligaciones distintas de las fiscales* (obra pública, adquisiciones, penales), supuesto que la fracción V del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas establece que en caso de inconformidad contra dicho requerimiento de pago, la institución de fianzas podrá demandar ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que corresponda, la improcedencia del cobro, dentro de un plazo de *treinta días naturales*, contados a partir del requerimiento del pago respectivo.

Ahora bien, cuando se trata de fianzas otorgadas a la Federación u organismos fiscales autónomos de carácter federal, para garantizar obligaciones fiscales, el plazo de la presentación de la demanda es de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del requerimiento de pago respectivo.

Por otro lado, el plazo de interposición de la demanda ante el referido tribunal fiscal, también podrá ser de *noventa días*, supuesto que únicamente aplica cuando la resolución de la que se esté controvertiendo su ilegalidad, no establezca el término que tiene el particular afectado para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, vigente a partir del 17 de julio de 2005.

A fin de salvaguardar los derechos de los interesados, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, en sus párrafos penúltimo y último establece la suspensión del plazo para la presentación de la demanda, en los siguientes casos:

- a) Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, se suspenderá hasta por un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.
- b) Cuando 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. El plazo de suspensión en este caso será todo el período que dure la tramitación del procedimiento respectivo, y cesa cuando se notifique la resolución que dé por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.
- c) Cuando exista caso de incapacidad o declaración de ausencia decretada por una autoridad judicial. Para este caso, el plazo de suspensión es de un año, cesando dicha suspensión 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 de referencia no se provee sobre su representación.

Por lo que respecta las autoridades, para demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, señala el término de cinco años siguientes a la fecha en que se emitió

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

2.3.1. JUICIO DE LESIVIDAD

Ahora bien, respecto al juicio de lesividad, se define como aquél que intenta la autoridad en contra de la resolución favorable dictada a un particular por la autoridad, y que afecta los intereses de la misma, cuando por el tiempo transcurrido se da cuenta de que está emitida contra derecho.

Cuando esto sucede y logra llevar a feliz término la demanda en este juicio, los efectos de la sentencia se retrotraen cinco años a partir de la fecha en que se haya dictado. Esto implica una seria afectación a la garantía de seguridad jurídica de los ciudadanos que acudieron a las autoridades competentes con el afán de conseguir precisamente, una resolución expresa, que les resultó favorable. La existencia de este juicio indica que el legislador abre la posibilidad de la desconfianza en la integridad, honestidad o capacidad de los funcionarios públicos que resolvieron el asunto, y carga las consecuencias funestas al particular, que las resiente severamente cuando se trata de los de buena fe. En efecto, resulta de dudosa constitucionalidad el contenido del tercer párrafo del artículo 207 del código tributario federal, por violación a la garantía individual señalada.¹⁴

2.3.2. REQUISITOS DE LA DEMANDA

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, establece los requisitos que debe contener la demanda, los cuales son:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- II. La resolución que se impugna.
- 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.

¹⁴ Margain Manautou. Ob. Cit. pág.185.

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.

- 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.

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 para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia Sala.

Primeramente, antes de entrar al análisis de cada uno de los requisitos establecidos por el Código Fiscal de la Federación, es necesario precisar, que el escrito inicial de demanda, deberá estar firmado, toda vez que, dicho signo denota la manifestación de la voluntad del actor en instaurar el juicio.

En tal tesitura, tenemos que el primer requisito a que alude el precepto en mención, se establece con el propósito de dar seguridad al proceso, al señalar el nombre del demandante, puesto que ello va a permitir identificar y además precisar si se encuentra legitimado activamente para promover el juicio. En cuanto al domicilio, éste es necesario a fin de que se pueda notificar al promovente las actuaciones procedimentales que tengan que hacerse, las cuales en el caso de que se lleven a cabo en forma personal, nos estaremos refiriendo específicamente a las siguientes:

- I. La que admite la demanda.
- II. La que corra traslado de la contestación de la demanda, o de su ampliación, según el caso.
- III. La que mande citar a los testigos o a un tercero.
- IV. El requerimiento que la parte deba cumplirlo.
- V. El auto de la sala regional que de a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la sala superior.
- VI. La resolución de sobreseimiento.
- VII. La sentencia definitiva

VIII. En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

El requisito de que el domicilio para oír y recibir notificaciones sea dentro de la sede de la sala regional que conozca del juicio, tiene como finalidad la de agilizar el procedimiento contencioso administrativo, dado que cuando dicho domicilio se encuentre en otra población que, hasta cierto punto, dificulte la notificación personal, el magistrado instructor o la sala, según corresponda, ordenará que la notificación se realice por correo certificado con acuse de recibo, diligencia que en ocasiones, se lleva más de un mes.

Ahora bien, de no cumplir con el anterior requisito, se requería al actor, con el apercibimiento para la falta de observancia a lo anterior, de notificarle las subsecuentes actuaciones por lista, sin embargo, el 23 de junio de 2005, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley Federal de Derechos del Contribuyente*, la cual según su artículo 1º, tiene por objeto regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales, de donde se desprende la facultad para señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, con la única salvedad, para el caso de que el actor tenga su domicilio fiscal dentro de la jurisdicción territorial de la sala regional en la que se está tramitando su asunto, caso en el cual, el domicilio que señale deberá encontrarse dentro de esa jurisdicción, pues de lo contrario, se le notificará por lista.

Adviértase de lo anterior, que únicamente se habla de los derechos del contribuyente, respecto de sus relaciones con autoridades de carácter fiscal, es decir, para el caso de que se esté tramitando un juicio, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre relaciones diversas, respecto de un particular que no tenga el carácter de contribuyente, con una autoridad que no sea fiscal, no será aplicable dicha ley.

Por otro lado, también tiene como finalidad la de dar plena vigencia al uso de los medios de comunicación electrónicos, como son el telefacsímil o el correo electrónico, en cuanto que el actor tiene la posibilidad de señalar tales medios para recibir notificaciones.

En cuanto al segundo requisito, éste se establece en razón de la necesidad de que se identifique cuál va a ser el objeto de la controversia. De no señalarse la resolución impugnada, habría imposibilidad de resolver sobre el fondo del asunto, lo que traería como consecuencia la improcedencia del juicio.

Respecto del tercer requisito, la obligación se consigna con el fin de determinar quién se encontrará legitimado pasivamente para que pueda comparecer al juicio a defender sus derechos, no obstante que la falta de mención de la autoridad demandada no implica que tenga que requerirse al actor para que la señale, ni la improcedencia del juicio, pues el magistrado instructor de oficio, deberá emplazar a la autoridad demandada respectiva.

El cuarto requisito lo constituyen los hechos que dan origen a la demanda, que son los actos u omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada, o bien aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento, pero que de alguna manera tienen relación con algún o algunos puntos de la providencia a debate y que son los que dan origen a la controversia. Aunque la narración de los hechos es un requisito que debe contener la demanda, su omisión no trae consecuencias adversas al demandante, pero es conveniente señalarlos, pues esto permitirá al juzgador conocer los antecedentes de la resolución impugnada, y precisar los puntos controvertidos.

Las pruebas que el actor ofrezca, que aparece como quinto requisito, podrán ser todas aquellas reconocidas por la ley, con excepción de la confesional de la autoridad que tenga que desahogarse a través de absolución de posiciones.

Por lo que hace al sexto requisito, consistente en los conceptos de impugnación, primeramente se definen como la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello, sus derechos o intereses legítimos. Los agravios que en la demanda deben de ser manifestados pueden clasificarse en agravios de fondo y de forma, los de fondo son: los que combaten la aplicación de la ley en el contenido exacto, por ejemplo, de una contribución de los elementos esenciales de ella, y los agravios de forma son aquéllos que vulneran normas de procedimiento administrativo que trascienden a la defensa del particular. Los conceptos de impugnación son alegatos de derechos que contienen la pretensión del actor.

Ahora bien, parecería legalmente posible que durante el proceso pudiera el actor desistirse de uno de ellos si le conviniera dándosele presencia de un desistimiento de la acción, sino del desistimiento sólo de uno de los alegatos.

Atento a lo anterior, la formulación de los conceptos de impugnación constituye un aspecto de suma importancia, puesto que de la estructuración de ellos depende el éxito que el demandante puede tener el litigio, puesto que los mismos representan la base de la controversia.

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

Por ello, en los conceptos de impugnación deben alegarse todos y cada uno de los motivos y fundamentos del acto administrativo combatido, invocar los preceptos legales aplicables al caso, interpretándose adecuadamente, apoyarse en hechos que integran la hipótesis normativa de la o de las disposiciones aplicables y que tales hechos sean debidamente probados.

Cuando los conceptos de impugnación no cumplen tales requisitos, resultan ineficaces para demostrar la pretensión del demandante. La ineficacia del concepto de impugnación puede presentarse en tres hipótesis a) inoperante, b) insuficiente y c) infundado.

- a) El concepto de impugnación es inoperante, cuando no se impugnan los motivos o los fundamentos del acto administrativo, objeto del juicio.
- b) El concepto de impugnación es insuficiente, cuando sólo se impugna alguno o algunos de los motivos o fundamentos del acto administrativo a debate, sin impugnar otros motivos o fundamentos en los que de igual manera o modo preferente descansa dicho acto.
- c) El concepto de impugnación es infundado, cuando si bien se impugnan los motivos y fundamentos del acto a debate, no los supera, en virtud de que se apoya en hechos que no integran la hipótesis normativa de la disposición aplicable; sino que únicamente lo hace en la invocación de hechos no probados durante la tramitación del procedimiento administrativo, ni en el proceso contencioso administrativo; por lo que su argumento se funda en disposiciones jurídicas que no resultan aplicables al caso, o la interpretación que hace a las disposiciones jurídicas aplicables no es correcta.¹⁵

El séptimo requisito, consiste en el nombre y domicilio del tercero interesado, se establece con el fin de que se esté en posibilidad de emplazarlo, cuando lo haya, para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos.

El último requisito proviene de la idea de hacer más palpable el carácter de contencioso subjetivo, puesto que, como ya se expresó, en este tipo de contencioso, la sentencia que se dicte tendrá, en todo caso, que ser restitutoria del derecho subjetivo violado, por lo que como requisito de la demanda se pide se señale, para el caso de sentencia de condena, lo que se pide que obviamente será el restablecimiento del derecho subjetivo violado, así como las cantidades que sean favorables al actor o bien, los actos cuyo cumplimiento tenga que realizar la demandada.

En la tesitura anterior, tenemos que la resolución impugnada que debe mencionarse en la demanda y acompañarse, el señalamiento de los hechos

¹⁵ Manuel Lucero, Ob. Cit. pág. 101.

y los conceptos de impugnación, son útiles para precisar el interés jurídico del demandante, los datos de identificación del demandado y del tercero interesado, son indispensables para la vinculación legal que originará la sentencia con ellos, así como la protección de la garantía individual de audiencia, si se trata de un particular. El ofrecimiento de las pruebas y su acompañamiento cuando se trata de las pruebas documentales, desde el escrito de la demanda indica la intención de un proceso expedito.

En contra de los acuerdos de desechamiento o de tener por no presentada la demanda o las pruebas, procede el recurso de reclamación contemplado en el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación. Los efectos del desechamiento y de la no presentación, fueron diferentes, por cuanto hace al recurso a utilizar en su contra, pero con la modificación sufrida por el artículo 240, desde 1996, donde se concede de los dos casos enunciados, dejó de tener trascendencia la diferencia. La prevención y el otorgamiento de los cinco días a que la norma obliga al juzgador, flexibilizó el inicio del proceso y protegió la garantía de audiencia del demandante sin incurrir en la indebida protección a las demandas oscuras o irregulares.

Independientemente de los requisitos antes señalados, también deberán cumplirse los establecidos por el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento que es de aplicación supletoria conforme a lo señalado por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, como son: expresar el tribunal ante el cual se promueve, los hechos narrados sucintamente, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación; sin embargo, la omisión de tales requisitos no ocasionan el desechamiento de la demanda, así como tampoco un requerimiento por parte de la Sala del conocimiento.

2.3.3. DOCUMENTOS QUE DEBERÁN ANEXARSE A LA DEMANDA

El artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, establecen los documentos que el actor está obligado a exhibir en su libelo de demanda, los cuales son los siguientes:

- 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 el fue reconocida por la autoridad demandada, o bien, señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste el acto impugnado.
En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de

recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

- IV. La constancia de impugnación del acto impugnado.
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 demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.
- V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo de artículo 232.
- VII. Las pruebas documentales que ofrezca.
Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo 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 encuentran a su disposición, éste deberá señalar el archivo o el lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera se 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. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.
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 IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si

se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados 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 y 48, fracción VII de este Código.

De estos documentos que se deben acompañar destacan varias situaciones: primero la tutela del demandado, el cual no necesita imponerse de autos, es decir, ir a ver el expediente, ya que se le reserva una copia, generándose problemas al actor cuando el ofrecimiento comprende volúmenes importantes de documentos como pudiera ser la contabilidad, si se ofrece como documental y no como una instrumental.

Es también importante señalar ciertas regulaciones para los casos de confidencialidad del actor de la información, pues de lo contrario, se violarían garantías, como veremos a continuación.

El artículo 209 protege dos casos de confidencialidad de la información, que debe ir a juicio, el primero relacionado con la Ley de Comercio Exterior referida a los procedimientos seguidos contra prácticas desleales de comercio internacional y de determinación de cuotas compensatorias

El segundo relacionado con la Ley del Impuesto Sobre la Renta, respecto de información obtenida en materia de investigación de precios de transferencia y en ambos casos, con mayor medida en el segundo, se aprecia una sensible dificultad para la defensa en conflicto de orden constitucional, que en su momento deberá ser resuelto por el Poder Judicial de la Federación.

En el primer caso, no se prohíbe al actor, revelar la información confidencial a la que tuvo acceso, ni la información comercial reservada a la que posiblemente no haya tenido acceso, en el procedimiento administrativo que da lugar a la resolución impugnada, lo que se prohíbe es acompañar los documentos en donde conste la referencia; misma que puede señalarse sin acompañarlos, lo que implica que al poder ser prueba en el contencioso administrativo y sin la carga procesal que significa su acompañamiento, los problemas que se le presentan a la defensa del actor y a la del tercero interesado se encuentran respecto de argumentaciones referidas a la información comercial reservada, no a la confidencial a la que sí tiene acceso, quien podrá haber resuelto con base en ella, sin conocimiento de la contraparte.

Dice el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, que información comercial reservada, será aquella que cumpliendo determinados requisitos su divulgación puede resultar en un daño financiero substancial e irreversible, para el propietario de dicha información y que puede incluir entre otros conceptos fórmulas secretas o procesos que tengan un valor comercial no patentado y de conocimiento exclusivo de un reducido grupo de personas que los utilizan en la producción de un artículo de comercio.

Si las partes no tuvieran acceso a tal información y en ellas se basó la autoridad para emitir la resolución, es clara la dificultad con que se enfrenta, tanto la autoridad para motivar su resolución, como las partes en juicio para formular agravios en contra de información desconocida. El Código Fiscal de la Federación, no prohíbe y no podrá prohibir, el acceso a la información comercial reservada que ya obre en autos, del juicio de nulidad después de que el tribunal la hubiera solicitado y obtenido de la Secretaría, en este caso lo que era Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía.

Por esos tiempos procesales transcurridos, sólo en alegatos se podrá hacer referencia a ello, sin posibilidad de una ampliación de demanda o del escrito del tercero interesado. En el segundo caso, es decir, en precios de transferencia, las dificultades de la defensa son más evidentes porque sí se prohíbe expresamente al demandante, rebelar la información que conoció de terceros independientes, obtenida por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de revisión en la materia de estos precios, misma en que la autoridad forzosamente debió haber motivado su resolución en tales informaciones, para determinar el precio en el que debió haber celebrado la operación objetada del demandante y para emplear la información sólo la rebelará a la autoridad, a los tribunales, ante los que se impugnen sus actos, según ordena el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

De lo que se infiere que la motivación de la autoridad será incompleta violándose el artículo 16 constitucional, pues las defensas que el demandante tiene a su favor, estarán limitadas; primero por la prohibición del artículo en comento, de rebelar la información para su adecuada defensa; segundo, por que la falta de motivación de la resolución en sí misma implica un agravio; y tercero porque el momento procesal en que podrá conocer la motivación será después de la presentación de su demanda, en la contestación respectiva, pudiendo objetarla hasta ese momento con la debilidad procesal que ello representa, porque su demanda quedó débil ante la litis cerrada y porque no existe oportunidad procesal para ofrecer y presentar pruebas en contra de tal información, y además porque se perfecciona la motivación de la resolución impugnada en un documento diferente, por lo que la posibilidad de ampliar la demanda contemplada en el artículo 210, fracción IV del código fiscal, parece dudosa pues los documentos no se presentan en la contestación de la demanda, sino en un auto posterior cuando la Sala antes de cerrar la instrucción los solicite.

Por otra parte, una dificultad a la cual se enfrentan los actores, está en la solicitud de copias certificadas, pues se necesita acompañar de la demanda los documentos originales o las copias certificadas de ellos, a los que tenga acceso el actor y se entiende que tiene acceso cuando pueda solicitar copias certificadas de tales documentos.

Ahora bien, si la accionante ofrece las copias certificadas que solicitó ante la autoridad administrativa, pero aún no han sido remitidas por ésta, el tribunal puede requerir a la enjuiciada la emisión de las mismas, sin embargo, dicha solicitud de copias debe haberse hecho con cinco días de anticipación a la presentación de la demanda, además de haber cubierto el correspondiente pago de derechos, requisitos sin los cuales, la Sala del conocimiento tendrá por no ofrecidas dichas probanzas.

Si al contestar la demanda la autoridad alega extemporaneidad y acompaña copia de la notificación realizada y demuestra el transcurso del tiempo en exceso para presentar la demanda, el actor tiene derecho a impugnar la notificación que le está siendo acompañada por la contestante, dentro del término de cinco días y si no lo hace o no tiene éxito en su impugnación se determinará que en efecto, la presentación de su demanda, fue extemporánea.

Esta nueva hipótesis de impugnación de la notificación, no debe ser confundida con los otros presupuestos contenidos en el artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación, donde se encuentra inmerso un procedimiento específico para que el actor desde el inicio de su demanda y como vía de acción, impugne la notificación de la resolución impugnada.

2.4. AMPLIACIÓN A LA DEMANDA

El artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, establece la posibilidad de que el demandante amplíe su demanda, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de la misma, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;
 - II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;
 - III. En los casos previstos en el artículo 209-Bis;
 - IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar 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 en lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 de este código.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el magistrado instructor requerirá el 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 V, VI y VII del artículo 209 de este Código las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Respecto del primer caso de ampliación de demanda, cabe señalar que como se ha dicho con anterioridad, la negativa ficta es una figura del derecho administrativo, que constituye una de las soluciones dadas al *silencio administrativo* y que consiste en estimar que transcurrido el término legal (tres meses), si la autoridad no ha emitido resolución expresa por escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.

El segundo supuesto, opera en los casos en que la resolución impugnada derive de otra respecto de la cual el actor manifestó no tener conocimiento en la fecha en que presentó su demanda, y que se entera de ella a partir de que se le notifica la contestación de la autoridad.

El tercer supuesto consiste en la nulidad de notificación del acto impugnado, cuando el demandante alegue que a él no le fue notificado, o que le fue hecho en forma ilegal, siempre que se trate de resoluciones impugnables en el juicio contencioso administrativo.

Esta facultad del demandante, de impugnar en el juicio contencioso administrativo la notificación del acto controvertido, es producto de la supresión del recurso administrativo de nulidad de notificaciones, hecha en las reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, y que obedeció a la idea de reducir y agilizar el juicio que nos ocupa.

Para que el magistrado instructor otorgue término de ampliación a la demanda, la autoridad demandada deberá acompañar a su ocurso de contestación las constancias de notificación de la resolución impugnada, pues de esa forma el actor estará en posibilidad de impugnarlas; con lo que se producen diversos efectos, como son el que si se demuestra que no se notificó o se hizo en

forma ilegal, se tendrá como sabedor al accionante, en la fecha que ella manifestó conocerla y en consecuencia se procederá al estudio de los conceptos de impugnación formulados, o por el contrario si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada, resultará que la demanda fue presentada en forma extemporánea y en consecuencia el juzgador sobreseerá el juicio, en relación con dicho acto.

Otro aspecto importante que hay que tomar en consideración para ampliar la demanda, es cuando se está ante la presencia de los supuestos del artículo 209 Bis, pues este artículo menciona que en la demanda puede controvertirse la notificación del acto que se esta impugnando y asume aquí la ley dos situaciones, en primer lugar, cuando el actor desconoce el acto que está impugnando y en ese supuesto tendrá que controvertir éste y su notificación; mientras que cuando conozca la resolución combatida, pero señale que su notificación fue realizada de manera ilegal; sin embargo, es la primera hipótesis la que da lugar a la ampliación a la demanda.

Lo anterior es así, toda vez que para el caso de que el accionante alegue la ilegal notificación del acto combatido, de conformidad con el artículo 209 fracción IV, se establece que para el caso de que no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, si la enjuiciada al momento de dar contestación, alega la extemporaneidad de la demanda, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal dicha diligencia, esto es, en esta hipótesis únicamente se da vista a la actora para que en el término de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga, a efecto de desvirtuar las constancias de notificación, que en su caso pudiera traer a juicio, la autoridad demandada.

En cuanto a la fracción IV del precepto en mención, la cual fue adicionada mediante el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, conforme a la cual procede la ampliación a la demanda, con motivo de la contestación cuando se introduzcan cuestiones, que sin violar el primer párrafo del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, sean desconocidas por el actor al presentar la demanda.

2.5. CONTESTACIÓN

El juicio contencioso administrativo, se compone por diversas fases: postulatoria, probatoria y conclusiva, dentro de la fase postulatoria, las partes deben proponer, uno su acción y el otro, su defensa. Al actor le corresponde plantear la demanda, a través del inicio del proceso contencioso administrativo, mientras que el demandado, es quien va a reaccionar respecto de esa acción, integrándose de esta forma la fase postulatoria, esto es, por una parte la demanda

que promueve el actor y por otra parte la contestación que va a sostener el demandado.

Normalmente el actor es un particular a quien afecta una resolución administrativa, y por lo que hace al demandado, regularmente es una autoridad, quien emite la resolución impugnada. Dentro de esta fase postulatoria, las partes deben ofrecer pruebas para demostrar los hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones y defensas, por lo que puede afirmarse, que dentro de la fase postulatoria, encontramos la fase probatoria, y que excepcionalmente se deja otro momento distinto cuando las pruebas, si bien se ofrecen en el escrito de demanda y contestación, van a ser motivo de un desahogo posterior, como puede ser la prueba pericial, la testimonial o la prueba de inspección judicial.

Ahora bien, la palabra “contestación”, viene del vocablo latín *contestationis*, que significa el acto o la acción de formular una contestación o emitir un testimonio o una declaración, es el responder directamente una demanda.

2.5.1. EL EMPLAZAMIENTO

El artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, establece que admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

El emplazamiento a juicio, constituye un acto procesal, por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que por lo tanto deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal establecido.

La institución del emplazamiento, cumple con la garantía de audiencia establecida en la propia Constitución, básicamente en los artículos 14 y 16. Así en el citado numeral 14, que es el más importante en este aspecto, al establecer que nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino es mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Al cumplirse con las normas del emplazamiento se está respetando la garantía de audiencia, que también ha sido designada como el derecho que todo ciudadano tiene de ser oído, para ser vencido. La garantía de audiencia va de la mano con el principio de cumplimiento al debido proceso legal, el cual comienza con un emplazamiento correcto.

Empero, la idea antes transcrita, sólo sería aplicable cuando en el contencioso administrativo el carácter de demandado recayera en un particular, ya que tratándose de las autoridades demandadas, carecen de las llamadas garantías individuales, como la referida con anterioridad; sin embargo, el

contencioso administrativo, al constituir una especie del proceso jurisdiccional general, debe contener al igual que otras especies (civil, mercantil, penal, laboral), los principios de igualdad de las partes, por lo que con base en tal principio si la Constitución otorga a los particulares las garantías antes señaladas, a las autoridades demandadas, en estricto cumplimiento de sus derechos públicos subjetivos, no puede condenárseles sin que previamente hayan sido llamadas a juicio, para hacer valer sus derechos.¹⁶

2.5.2. PLAZO

El demandado tiene un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, para contestar la demanda instaurada en su contra, que comenzará a computarse a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación.

El escrito de contestación deberá presentarse directamente ante la sala regional que está conociendo del asunto, o bien por correo certificado con acuse de recibo, dentro del plazo legal concedido.

2.5.3. POSTURAS DEL DEMANDADO

Efectuado el emplazamiento en el juicio, el demandado puede asumir diversas actitudes, respecto de la pretensión del actor, ya que, puede someterse al planteamiento del actor, resistirse, contraatacar o huir y esto corresponde a cuatro figuras jurídicas procesales que son las siguientes:¹⁷

1. El allanamiento;
2. Las excepciones y defensas;
3. La contrademanda o reconvenición, y
4. La contumacia o rebeldía.

Las tres primeras figuras se presentan o se expresan en la contestación a la demanda, mientras que la rebeldía o contumacia implica precisamente la falta de contestación a la demanda.

a) El Allanamiento

El *allanamiento*, constituye una actitud activa del demandado, puesto que reacciona y contesta haciendo saber al juzgador que se somete expresamente a la pretensión de su contraparte; la cual se encuentra regulada por los siguientes principios:

¹⁶ Lucero. Ob. Cit. pág. 132.

¹⁷ Briseño. Ob. Cit. pág. 349.

1. Constituye un acto procesal que normalmente debe producirse al contestar la demanda, aunque conforme al Código Fiscal de la Federación, podrá hacerse hasta antes del cierre de instrucción (Artículo 215)
2. Sólo opera tratándose de derechos renunciables.
3. Siempre deberá ser expreso, nunca será tácito.
4. No puede estar sujeto a plazo o condición.
5. Producido el allanamiento de la demanda, debe dictarse sentencia sin más trámite del proceso.

Por otra parte, no debe confundirse el allanamiento con la confesión o el reconocimiento de la demanda, ya que tales figuras aunque constituyen formas paralelas de sometimiento a la pretensión del actor, son conceptualmente diferentes.

El allanamiento, al constituir una renuncia a contender con el actor, se acepta la sentencia sin discutir si son fundados o no los razonamientos y hechos jurídicos esgrimidos por el accionante; es decir, el allanamiento no implica el reconocimiento del demandado respecto de la fundamentación de la pretensión del actor.

En cambio, el *reconocimiento* se presenta cuando el demandante acude y reacciona produciendo una contestación, pero el contenido de ella tiene por objeto poner en conocimiento del juzgador la admisión de las razones jurídicas de la pretensión del actor, por tanto constituye una manifestación de voluntad razonada acerca de los argumentos y el derecho expresados por el actor.¹⁸

El reconocimiento de la demanda, en el juicio contencioso administrativo, se encuentra consagrado por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, que también prevé el allanamiento y tendrá lugar cuando la autoridad demandada proceda a revocar la resolución impugnada, lo que podrá hacerse en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de instrucción.

Por lo que se refiere a la *confesión* de la demanda, al comparecer el demandado al juicio admite los hechos que le son imputados por el actor, pero no el derecho que éste invoca.

La confesión de la demanda, en el contencioso administrativo, se encuentra establecido en el artículo 213, fracción III, en relación con el 234, fracción I, ambos del Código Fiscal de la Federación, ya que en el primero se establece que el demandado en su contestación, al referirse a los hechos del libelo del actor podrá afirmarlos, y el segundo de los preceptos otorga pleno valor probatorio a la confesión expresa de las partes.

¹⁸ Briseño. Ob. Cit. Pág. 354

Cabe señalar que la confesión no es exclusiva del demandado, ya que también podrá hacerlo el actor. La confesión de las partes debe hacerse de hechos que les son propios. A la confesión hecha dentro del juicio y ante el tribunal competente, se le denomina confesión judicial.

En tal tesitura, resulta necesario tener en consideración, que el derecho se reconoce y los hechos se confiesan.

Atento a lo anterior, se tiene que a través de la contestación, se solicita la declaratoria de nulidad para ciertos efectos, por ejemplo, cuando se emite resolución, en donde se impone una multa a un contribuyente, por no haber presentado una declaración o por no haber cumplido en tiempo una prevención que le hizo la autoridad y siendo que esa resolución, no ostenta firma facsimilar y al contestar la demanda la autoridad confiesa tal hecho, reconociendo en ese sentido, que le asiste el derecho al actor.

Hay que tener cuidado, por que la ley señala que el reconocimiento, la aceptación de los hechos o el allanamiento debe ser total, si por ejemplo el actor hizo valer varios argumentos de anulación, verbigracia que se le está sancionando por no cumplir un requerimiento y que ese requerimiento nunca existió, tal requerimiento no puede surtir efecto alguno, porque no se notificó conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación o la ley correspondiente, en este sentido y habiendo también argumentado como concepto de impugnación, el que el acto de autoridad no ostenta firma autógrafa del funcionario emisor; ante estos dos planteamientos, si la autoridad se allana a ambos, habrá que tomarse en consideración cuál merece mayor importancia en su estudio por parte del juzgador, para establecer a través del cual se va a considerar que no existe resolución, porque si no hay un funcionario, que mediante de su firma avale el contenido del documento, dará lugar a una sentencia nulatoria lisa y llana, pero también está el otro argumento, consistente en que el actor hizo valer como concepto de impugnación, el que no había sido requerido con anterioridad o que ese requerimiento adolece de vicios de ilegalidad en cuanto a su notificación, en ese sentido la nulidad también merece el calificativo de lisa y llana; sin embargo, la respuesta a lo anterior, la encontramos en la jurisprudencia I.4o.A.J/44, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIII, mayo de 2006, página 1646, la cual refiere el orden de estudio por parte del juzgador, en relación con los conceptos de impugnación que planteó la accionante, misma que establece lo siguiente:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EN ATENCIÓN AL ORDEN QUE SEÑALA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER LUGAR AQUELLOS QUE LLEVEN A DECLARAR LA NULIDAD MÁS BENÉFICA PARA EL ACTOR. En el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se encuentra contenido el principio de

exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al imponer a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y después por los que se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, lo que se traduce en la obligación de analizar, en primer lugar, los motivos de nulidad que lleven a una declaratoria de nulidad más benéfica para el actor, y sólo en el evento de estimarlos infundados, se pronuncie sobre los conceptos de impugnación que lleven a una declaratoria de nulidad para efectos, bien sea de la llamada comúnmente "del tercer tipo", por versar sobre el ejercicio de facultades discrecionales o, en su caso, para otros efectos."

Ahora, si hay varios conceptos de impugnación y solamente se allana la autoridad respecto de uno y este podría dar lugar a la declaración de una nulidad para efectos y hay otros respecto de los cuales o no se allana o defiende la autoridad, entonces habría que continuar la secuela procedimental y correr traslado desde luego a la actora respecto de la contestación a la demanda, dar plazo para formular alegatos y después emitir la sentencia en cuanto al fondo.

b) Excepciones y defensas

Otra forma activa que puede tomar el demandado, es el de resistir las pretensiones del actor, bien sea objetando los fundamentos en que se apoya la demanda, negando los derechos que se le imputan o en su caso, atacando la integración de la relación procesal.

Esta forma de reaccionar se conoce con el nombre de excepciones y defensas. Ahora bien, la doctrina clasifica a las excepciones en dos tipos, a saber:

1. Excepciones dilatorias, y
2. Excepciones perentorias.

Las *excepciones dilatorias*, como su nombre lo indica, pretenden dilatar la solución del conflicto, destruir la acción del actor, sino únicamente ganar cierto tiempo durante la formulación de la etapa procedimental correspondiente, por ello sus efectos son temporales; mientras que las excepciones perentorias sí pretende destruir la acción planteada por el actor.

Las excepciones dilatorias, han sido clasificadas por la doctrina en incidentes de previo y especial pronunciamiento, que son aquéllos que, como su nombre lo señala, van a impedir que siga la secuela procedimental y merecen una resolución específica por parte del juzgador, como lo son la acumulación de autos, la nulidad de notificaciones, la de interrupción por causa de muerte o disolución de

una sociedad en liquidación, y la de incompetencia por territorio, las cuales serán analizadas en forma posterior.

Por lo tanto, las excepciones dilatorias, son todas aquellas de carácter procesal que van vinculadas con el planteamiento que ha hecho el actor, por ejemplo, ha presentado su demanda, acreditando su representación a través de un documento, un testimonio notarial o por medio del registro que tiene el tribunal y puede ser que en este caso la autoridad en la contestación a la demanda, se percate de que indebidamente se admitió y que la representación cuando acude a nombre y por cuenta de un tercero no está suficientemente acreditada en el juicio, estas excepciones dilatorias van de la mano de las causales de sobreseimiento, y desde luego merecen o pueden ser objeto de un pronunciamiento de carácter oficioso por parte del juzgador, respecto a estas causales de sobreseimiento, no es necesario que de manera expresa las plantee la autoridad en la contestación a la demanda, ya que pueden ser determinadas por el juzgador, en el momento de emitir la resolución correspondiente.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 213, señala que el demandado en la contestación a la demanda, deberá hacer ciertos planteamientos, en primer lugar dice: “Deben referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar”, cuando exista alguna de estas cuestiones incidentales que impidan que se emita una resolución en cuanto al fondo.

También una cuestión muy importante, es precisamente la defensa que va asumir la autoridad, que serían los argumentos por los cuales demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación hechos valer por el actor; asimismo es importante que la demandada se refiera a cada uno de los hechos planteados por la accionante, aceptándolos, negándolos o corrigiéndolos, manifestando como deben ser o como sucedieron, lo cual es trascendente porque si no hay una referencia a los hechos que el actor le imputa de manera directa a la autoridad demandada, se presumirían ciertos, con lo cual, la parte actora puede obtener una resolución favorable y en perjuicio de la enjuiciada.

Ahora bien, en cuanto a las *excepciones perentorias*, son aquellas que van encaminadas a lograr el desechamiento de la demanda, por lo tanto, destruyen o extinguen la acción. Tienen por objeto terminar con la contienda sin discutir los fundamentos y argumentos de la pretensión del demandante; es decir, sin entrar al fondo del asunto.

Atento a lo anterior, las excepciones perentorias, son aquellas que el demandado puede hacer valer como causales de sobreseimiento del juicio, las que conforme al artículo 203 del Código Fiscal de la Federación se presentan:

- I. Cuando durante el juicio aparezca alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 202 de dicho ordenamiento;

- II. En el caso de que el actor muera durante el juicio, siempre y cuando su pretensión sea intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso;
- III. Si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, y
- IV. Cualquiera otra situación que por disposición legal sea impedimento para emitir sentencia en cuanto al fondo.

En cuanto a las *defensas*, son aquellos argumentos esgrimidos por el demandado, encaminados a destruir las consideraciones de fondo manifestadas por el actor, conforme a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, las cuales estarán enfocadas a dos situaciones.

En primer lugar, como en la contestación, deberá el demandado, referirse a todos y cada uno de los hechos que le impute de manera expresa el accionante, ya que si no lo hace, -como fue referido anteriormente-, se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario, la defensa deberá ir encaminada a demostrar que tales hechos no ocurrieron como los relata el actor, ya sea trasladando al demandante la carga de la prueba, o bien, en su caso, ofreciendo y exhibiendo aquellas que destruyan los hechos que les imputen.

En segundo lugar, deberá esgrimir las consideraciones de derecho por las cuales demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.

Para tal efecto, se referirá, según el caso, a las causales de nulidad que se hubieren hecho valer en la demanda, a fin de demostrar que el acto impugnado es legal, ya que:

- A) Ha sido dictado por el funcionario a quien corresponda, por ser competente en razón de la materia, el territorio, el tiempo, la cuantía o el grado, según sea el caso.
- B) Contiene los requisitos formales exigidos por la ley; o bien, que los omitidos no afectan las defensas del demandado, ni trascienden al sentido de la resolución impugnada.
- C) No existen vicios de procedimiento, o los que contiene no afectan las defensas del demandante, ni trascienden al sentido de la resolución a debate.
- D) Los hechos que originaron la resolución controvertida sí se realizaron, no fueron distintos o se apreciaron correctamente, o en su caso, que el acto se dictó de acuerdo con las disposiciones legales, sin que se hayan dejado de aplicar las debidas.
- E) Las facultades discrecionales ejercidas, concuerdan con los fines previstos en las normas legales, y por lo tanto, no existe desvío de poder.

c) La reconvencción

La reconvencción o contrademanda es la actitud que puede adoptar el demandado, a través de la cual no sólo se opone a la pretensión del actor, sino que asume una posición de contraataque.

Por medio de esta figura procesal el actor y el demandado asumen a la vez ambas actitudes.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación, no regula la reconvencción, y la razón es porque es improcedente en el juicio contencioso administrativo, ya que si tomamos en consideración que la base de este juicio es una resolución administrativa impugnada en el libelo del actor, la controversia sólo puede versar sobre las cuestiones decididas en tal actor; y, en consecuencia, la sentencia que se pronuncia no puede referirse a otras distintas de las que sirvieron de base a la autoridad administrativa para producir dicha resolución.

En contra de la exclusión de la figura procesal de la reconvencción, en el juicio contencioso administrativo, hay autores como la Doctora Dolores Heduán Virués o el Licenciado Humberto Briseño Sierra, que sí se inclinan en aceptar la contrademanda o reconvencción en el juicio de anulación, sobre todo por dos situaciones.

1. Porque no siempre el actor es el particular y el demandado es la autoridad, sino que en ocasiones la autoridad es la que plantea la demanda y quien se ha de defender a través de la contestación, es el particular, cuando existe una resolución favorable a los intereses del particular, que es el llamado juicio de lesividad.
2. No solamente acude al juicio el actor y el demandado, sino que también lo puede hacer un tercero, con un derecho incompatible con la pretensión del actor, por lo que en este caso, debe o puede asumir una defensa, no solamente limitándose a la mera contestación, sino también a contraatacar o presentar una reconvencción.

Las razones expuestas por los juristas de referencia resultan inadmisibles para considerar la procedencia de la reconvencción en el contencioso administrativo, puesto que el hecho de que se permita la intervención del tercero interesado, o al coadyuvante, no sirve de base para la inclusión de la figura procesal referida, en razón de que la participación del tercero, sólo se constriñe a la de una colaboración con la parte demandada, por lo cual no puede reconvenir.

Por otro lado, hay que tomar en consideración que la reconvencción sólo puede ser planteada cuando el órgano jurisdiccional que conozca la reconvencción sea competente para ello en razón de la materia y el Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es competente para conocerla, ya que ni su ley orgánica ni otro ordenamiento le concede esa facultad.¹⁹

d) La contumacia

La contumacia o rebeldía del demandado, consiste en una actitud pasiva que se traduce en la falta de contestación de la demanda, no obstante haber sido emplazado legalmente.

La contumacia no es una figura procesal aplicable exclusivamente al demandado, ni tampoco se produce por la falta de contestación del libelo del actor, sino que también puede ser aplicada a cualquiera de las partes que omitan ejercer, o no ejerciten en tiempo oportuno sus facultes o derechos procesales o no cumplan con los mandatos del juzgador.

Por lo tanto, la contumacia puede ser total o parcial. Es total cuando el demandado, emplazado legalmente, no comparece al proceso, absteniéndose de ejercer los derechos procesales que le corresponden. Es parcial cuando deja de efectuar sólo alguna carga procesal.

De acuerdo con los artículos 212 y 233 del Código Fiscal de la Federación, los efectos que produce la contumacia del demandado consisten en: presumir ciertos los hechos que el actor le imputa de manera expresa, salvo prueba en contrario, como en los siguientes casos:

- a) Cuando no conteste la demanda dentro del término de cuarenta y cinco días.
- b) Cuando en la contestación de la demanda no se refiera concretamente a los hechos que se le imputan expresamente.
- c) Cuando sin causa, la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos que le imputa. (Este último caso sólo es aplicable cuando la parte demandada sea una autoridad)

Respecto al supuesto, en que el demandado omita dar contestación a la demanda instaurada en su contra, al momento de emitir la resolución definitiva, el juzgador tendrá que tomar en consideración los hechos que le está imputando la parte actora, y tenerlos en su caso por ciertos y así, determinar la trascendencia que tendrá en definitiva; asimismo deberán valorarse las pruebas que obran en autos, y lo que la falta de pruebas aportadas por el demandado, produce en el juzgador.

¹⁹ Lucero. Ob. Cit. pág. 156.

2.5.4. AUTORIDAD DEMANDADA

Es autoridad demandada, tanto la que dictó la resolución impugnada, como el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad emisora, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, a que alude la fracción III del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, si el actor es omiso en señalar a todas las autoridades que legalmente deben tener la calidad de demandadas, el artículo 212, párrafo segundo del código invocado, establece que de oficio la instrucción que esté conociendo del asunto, le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo también, de cuarenta y cinco días hábiles.

Aquí parece haber una contradicción entre lo que consigna el párrafo antes aludido y lo establecido en el último del artículo 208 del mismo ordenamiento, pues éste último indica, que para el caso de que la parte actora omita indicar la autoridad demandada, se desechará la demanda interpuesta, sin embargo no es así, ya que el demandante debe de señalar indefectiblemente, como autoridades demandadas, a la que emitió el acto impugnado y al titular de la dependencia o entidad administrativa, de la que aquella dependa, salvo que el acto lo emita el titular de la dependencia o entidad administrativa, quedando a criterio del magistrado instructor cuándo alguna otra autoridad deba ser parte en el juicio o bien, la que señale para que produzca la contestación a nombre de las demandadas.

2.5.5. PUNTOS A QUE DEBE ALUDIR LA CONTESTACIÓN

La parte demandada, al producir su contestación, deberá aludir, de conformidad con el artículo 213 del código federal tributario, a los siguientes puntos.

- a) Cuestiones de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- b) Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en canto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda, esto es causales de improcedencia y sobreseimiento.
- c) 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.

- d) Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- e) Las pruebas que ofrezca.

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

Atento a lo anterior, no se debe olvidar que hay ciertos principios que deben ser observados, como lo es el de equidad procesal, pues el actor, demandado y en su caso si hubiere tercero interesado, deben tener igualdad frente al juzgador.

Por lo que hace a la contestación a la ampliación de demanda, ésta deberá presentarse dentro del término de 20 días, contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo por el cual se haya admitido a trámite la ampliación a la demanda, y se haya corrido traslado a la enjuiciada para tal efecto, la cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 212, 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación.

En la contestación a la ampliación de la demanda, también pueden expresarse los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que a juicio de la autoridad impidan que se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho, en que el actor apoya su ampliación de demanda; a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso; los argumentos por medio de los cuales se demuestran la ineficacia de los conceptos de impugnación, y las pruebas que se ofrezcan.

2.6. LA PRUEBA

La prueba, tanto jurídica como gramaticalmente, significa la acción y efecto de probar, así como la razón, los argumentos e instrumentos y el procedimiento, que son necesarios para lograr el esclarecimiento de los hechos controvertidos.

Como actividad, la prueba se orienta hacia el juez y no a la parte, pues de él hay que obtener el cercioramiento de los hechos controvertidos, a través de los distintos medios probatorios, que permitirán a las partes, según el grado de convicción que logre obtener el reconocimiento de sus pretensiones.

Por esta razón, la prueba procesal constituye uno de los actos más importantes dentro del proceso, que corresponde a las partes, puesto que de la

eficacia de los medios de prueba, dependerá el acreditamiento de sus afirmaciones y, en consecuencia, la justificación de su pretensión.

Si la prueba no es eficaz o se carece de ella, difícilmente podrá obtenerse una sentencia favorable, pues para acreditar la existencia de un derecho o la lesión de él, es menester contar con los medios probatorios que lo acrediten. Por tal razón se ha dicho, como máxima jurídica, que *quien tiene un derecho y carece de pruebas para hacerlas valer ante los tribunales, no tiene más que la sombra de un derecho*.²⁰

2.6.1. LA CARGA DE LA PRUEBA

Por cargas procesales, se entiende la facultad que tienen las partes para ejecutar ciertos actos procesales, a fin de obtener determinados efectos legales. En consecuencia, la carga de la prueba consistirá en la facultad que tienen las partes de aportar al juzgador los medios probatorios necesarios a fin de poder formular convicción sobre las argumentaciones esgrimidas, por cada una de ellas.

En principio y dada la presunción de legalidad de los actos administrativos, de conformidad con el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, corresponde al actor la carga de la prueba. Es él quien deberá aportar los medios probatorios respectivos a fin de destruir tal presunción, bajo pena que de no hacerlo, se emitirá fallo reconociendo la validez del acto administrativo impugnado, puesto que debe atenderse a lo alegado y probado por las partes.

La presunción de legalidad de actos administrativos, implica que el acto es legítimo en relación con la ley y válido en cuanto a los efectos que produce. Tiene como fundamento el hecho de que las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados, que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas, en cuanto que previamente las autoridades administrativas han instruido un expediente en el cual se consignan los hechos, circunstancias y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto administrativo y que por tal motivo, le corresponde al demandante la carga de la prueba a fin de demostrar lo contrario.

Para que la Administración Pública proceda a la ejecución de un acto administrativo sin intervención del órgano judicial, es necesario que el mismo cuente a su favor con la presunción de legitimidad, ya que resulta obvio, que en caso de no existir la misma, la administración carece de potestad de hacerla cumplir y el particular o el administrado puede correlativamente oponerse a su ejecución en sede administrativa o judicial.

²⁰ Manuel Espinoza. Ob. Cit. pág. 160.

La presunción de legalidad referida se encuentra establecida para las resoluciones de las autoridades fiscales, en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación y para los actos administrativos en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, razón por la cual tiene el carácter de legal.

Ahora bien, por lo que respecta a los actos administrativos diferentes de los emanados de la aplicación de la ley procedimental citada, y excluidos de la misma, en el sistema jurídico mexicano no existe precepto legal alguno que establezca tal presunción, sin embargo, esta situación ni implica que dichos actos carezcan de ella, en razón de que la presunción de legalidad es de tipo humana por derivar de los hechos comprobados, como son los relativos a que para la emisión de los actos administrativos las autoridades lo hacen imparcialmente y siguen un procedimiento; constituyen, además, un expediente, en el cual se consignan los elementos necesarios para su formulación, en la inteligencia de que si al juzgador no se le demuestra la existencia de tales hechos el acto respectivo carecerá de tal presunción.

Sin embargo la presunción de legalidad de los actos administrativos no es absoluta, sino relativa (*iuris tantum*), es decir, que admite prueba en contrario.

Así, la presunción de referencia deja de operar cuando el demandante niega la existencia de los hechos en que apoya la autoridad para la emisión del acto, revirtiendo de esta manera la carga de la prueba a la demandada a fin de que demuestre la existencia de esos hechos.

Lo anterior implica que es en el demandante en quien recae principalmente el acto de probar. El demandado sólo estará obligado a probar en el caso de que haga valer excepciones contra los argumentos de impugnación del actor, lo que implica que si el demandado solamente niega, no está obligado a probar.

Ahora bien, no siempre la negativa del actor, trae consigo la reversión de la carga de la prueba al demandado, ya que conforme a lo dispuesto por los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación y 82, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicables supletoriamente a la materia contenciosa administrativa, el que niega está obligado a probar, cuando su negativa implique la afirmación de un hecho. Por ejemplo cuando la autoridad contesta “no es cierto que el demandado no haya sido legalmente notificado”. En tal caso ésta deberá probar, mediante las constancias de notificación respectivas, que su negativa (que implica una afirmación) es la que corresponde a la “verdad” de los hechos como éstos realmente sucedieron.

Por otra parte, establece el artículo 230, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, que el magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia, de conformidad con el artículo 80 del

Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece que los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos, sin lesionar los derechos de las partes y procurando en todo momento, su igualdad.

La enunciación de la prueba para mejor proveer, como es conocida esta institución en el ámbito de la teoría general del proceso, es mucho menos explícita en el contencioso administrativo que en el procedimiento civil federal, lo que se explica en virtud de que en el primero está impugnándose una resolución administrativa cuya legalidad es de interés público que se mantenga.

La prueba para mejor proveer, es una excepción al principio de que la carga de la prueba corresponde al actor respecto a los hechos constitutivos de su acción, y del demandado, respecto a sus excepciones, ya que dicho tipo de probanza no es consecuencia de petición de parte, sino que es facultad discrecional del magistrado instructor el realizarla con el fin de allegarse mayor cantidad de elementos que le permitan tener una mejor apreciación de los hechos, con el fin de emitir una sentencia más justa.

2.6.2. OBJETO

A través del objeto de la prueba se está en posibilidad de determinar qué es lo que se debe probar.

El Código Fiscal de la Federación, no establece cuál es el objeto de la prueba, por tal motivo debe aplicarse supletoriamente lo establecido por el artículo 68 del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece “Sólo los hechos están sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho”.

De lo anterior se desprende que el objeto de la prueba, o qué es lo que las partes pueden probar, son:

- a) Los hechos, y
- b) El uso y la costumbre.

Los hechos que le dan origen, pueden ser de dos tipos; los hechos jurídicos *stricto sensu* y los actos jurídicos, los cuales quedan englobados dentro del concepto de hechos jurídicos *lato sensu*.

Por tal razón, tratándose del objeto de la prueba, se comprende el hecho jurídico en su más amplio sentido.

Al respecto, es importante precisar que, en todo caso, el acto o hecho jurídico objeto de la prueba debe implicar la realización de un supuesto normativo del cual las partes infieren consecuencias jurídicas que esgrimen como fundamento de sus pretensiones (los actores) o de sus excepciones (los demandados), es decir, se esgrime la existencia de un hecho —que debe probarse—y tal hecho corresponde a la realización de un supuesto normativo que precisamente al haberse realizado —objeto de la prueba—producirá consecuencias jurídicas, esto es, derechos u obligaciones.²¹

En consecuencia, el objeto de la prueba lo constituyen los hechos alegados por las partes en el proceso. Sin embargo, no toda afirmación de los hechos jurídicos invocados por los contendientes amerita ser probado, en cuanto que sólo lo serán los controvertidos, pues así lo establece el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al disponer que el juzgador, para conocer la verdad, puede valerse de cualquier medio probatorio, sin más limitación que tales medios estén reconocidos por la ley y tengan relación con los *hechos controvertidos*.

Por consiguiente, quedan excluidos del objeto de la prueba los siguientes:

- a) Los hechos confesados por las partes;
- b) Los hechos notorios, y
- c) Los hechos que tienen a su favor una presunción.

A continuación nos referiremos brevemente a cada uno de estos hechos.

a) Los hechos confesados por las partes.- Al respecto cabe señalar que los hechos confesados o reconocidos por los contendientes no ameritan ser probados, por estar fuera de controversia.

Así, conforme a lo establecido por el artículo 345 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando la demanda fuera confesada expresamente en todas sus partes, sin más trámite deberá pronunciarse sentencia.

Por su parte el artículo 234, fracción I del Código Fiscal de la Federación, otorga pleno valor probatorio a la confesión expresa de las partes, así como a los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos.

b) Los hechos notorios.- Los hechos notorios tampoco necesitan ser probados, los cuales deberán ser tomados por el juzgador aunque no sean invocados por las partes, conforme a lo establecido por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles; por su parte, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, establece que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

²¹ Gómez Lara Cipriano, Ob. Cit. pág. 80.

Administrativa, el emitir las sentencias, tendrá la facultad de invocar los hechos notorios.

El hecho notorio, es algo que no es dudoso, que salta a la vista, aunque no de todas las personas, sí de un determinado grupo social, sin importar que tal hecho y su conocimiento derive de una relación individual, sino que el mismo aparezca registrado en el grupo social como indiscutible.

Por tal motivo, la posibilidad de que el juzgador pueda invocar la existencia de un hecho notorio, el emitir su fallo, no es indispensable que él haya estado en contacto directo con el mismo, pues basta que se encuentre registrado como dentro de un grupo social determinado.

c) Los hechos que tienen a su favor una presunción. Conforme a lo establecido por el artículo 192 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la parte que alegue una presunción sólo debe probar los supuestos de la misma, sin que le incumba la prueba de su contenido.

Sin embargo, no todas las presunciones constituyen una excepción absoluta a la necesidad de probar, ya que sólo lo tienen aquellas que de acuerdo con la ley no admitan prueba en contrario (*iure et de iure*), ya que tratándose de aquellos que sí admiten prueba en contrario (*iuris tantum*) al revertirse la carga de la prueba a la contraparte, y una vez producida la contra, el contenido de tal presunción, conforme al artículo 195 del ordenamiento señalado, obliga al que la alegó a rendir la prueba a la cual estaba revelado en virtud de la misma.

En este caso, se está haciendo referencia a las presunciones *iuris et de iure*, conforme a las cuales, por disposición de ley, no es posible oponer prueba alguna que demuestre su ilegalidad, figura que tuvo su origen fundamentalmente en el derecho penal; sin embargo, la propia ley administrativa debe de enunciar expresamente que un hecho jurídico determinado está revestido con la presunción *iuris et de iure*, es decir, que dándose fácticamente tal hecho o situación, no es dable ofrecer prueba que desvanezca la imputabilidad de la sanción o pena correspondiente.

Por otra parte, en lo referente a hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos, con la restricción de que si en ellos se encuentran declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos por parte de particulares, sólo prueban que se hicieron tales declaraciones y manifestaciones ante tales autoridades, pero no prueban su verdad. En este caso encontramos que un documento público tiene, al momento de su emisión, una presunción de validez *iuris tantum*, pero por disposición de ley, al momento de ser valorado, se eleva la certeza del mismo a presunción *iuris et de iure*, ya que el término "legalmente afirmados", quiere decir que se hayan emitido en adecuación al principio de legalidad, que no se encuentren *sub iudice*, o que sean susceptibles de ser impugnados. Si se cumplen estas condiciones, entonces harán prueba plena, es decir, no admitirán prueba en contrario.

En el caso de actos de comprobación de las autoridades, los hechos que consten en dichas actas se entenderán como legalmente afirmados, lo que debe entenderse así sólo respecto a los hechos no controvertidos, pues es obvio que si lo que se impugna de nulidad es la propia acta de comprobación, no puede otorgársele valor probatorio pleno, si precisamente, su valor, al haberse impugnado, habrá de ser resultado de la valoración que haga en sentencia, la sala del conocimiento, de los hechos y de los argumentos que en pro y en contra hayan hechos las partes.

2.6.3. PROCEDIMIENTO PROBATORIO

El procedimiento probatorio consiste en las diferentes fases y formalidades establecidas por la ley para la formación de los medios probatorios. Este procedimiento está integrado por cuatro fases que son: *a)* ofrecimiento *b)* admisión, *c)* preparación y *d)* desahogo de pruebas.

a) Ofrecimiento de pruebas

En la fase de ofrecimiento de pruebas las partes contendientes en el proceso, ofrecen al juzgador los diferentes medios de prueba con las que pretenden demostrar sus pretensiones.

En el contencioso administrativo no existe en forma tajante la división de fases que integran el procedimiento probatorio, como acontece en otros procesos (civil, laboral, penal), por lo cual la fase de ofrecimiento con base en el principio de celeridad que rige tal proceso, en el código fiscal se ha dispuesto que el actor al formular su demanda, como requisito de la misma, deberá ofrecer en ella sus pruebas, y el demandado deberá hacer lo propio al formular su contestación.

Tal regla tiene una excepción, tratándose de las pruebas documentales supervenientes, las cuales podrán ofrecerse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

Se entiende por prueba superveniente, en los términos del artículo 234 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, aquella de la que no se tenía conocimiento de su existencia, bien sea porque se haya formulado con posterioridad a la presentación de la demanda o de la contestación, según sea el caso, o que siendo de fecha anterior, bajo protesta de decir verdad, se manifiesta que no se tenía conocimiento de ella. Admitida la prueba superveniente, el magistrado instructor, debe admitir la probanza, ordenando dar vista a la contraparte, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga.

El ofrecimiento de pruebas documentales no representa problema alguno, ya que cuando éstas obran en poder de las partes deberán exhibirse con la demanda o con la contestación, según corresponda. En caso de no tenerlas las partes o cuando no hubieren podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, porque la ley les permite obtener copia certificada de ellos, deberán señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa, se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, siempre y cuando la solicitud respectiva se hubiere presentado por lo menos con cinco días hábiles antes de la interposición de la demanda.

Para esto último, el oferente, en caso de que por disposición de la ley no pueda obtenerlas, deberá identificar con toda precisión los documentos, sin mayor requisito. Pero si se trata de las que legalmente pueda obtener, deberá acompañar copia de la solicitud previamente presentada, en la cual haya identificado con toda precisión tales documentos tanto por sus características como por su contenido.

Por cuando hace a la prueba pericial o testimonial, también deberán ofrecerse en la demanda o en la contestación, y además en dichos escritos, deberán precisarse los hechos sobre los que deben versar y señalar el nombre y domicilio del perito o de los testigos. Asimismo deberán presentar el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ser firmado por el actor y en el caso de la prueba testimonial, se deberá acompañar el interrogatorio respectivo, el cual también deberá ir firmado por el demandante.

Para considerar que tales probanzas se han ofrecido debidamente además de cumplir con los requisitos antes mencionados, hay que relacionarlas con los hechos controvertidos que las partes deseen probar, para tal efecto, como lo señala el artículo 208, fracción V del Código Fiscal de la Federación es menester precisar tales hechos.

b) Admisión

En la fase de admisión de pruebas el juzgador va a determinar qué medios de prueba ofrecidos por las partes, va a admitir o a desechar.

Conforme al artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en el contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles todo tipo de pruebas, con excepción de la confesional de las autoridades mediante absolucón directa de posiciones.

No obstante la redacción de tal precepto, es importante no perder de vista que el principal objeto de la prueba lo constituyen los hechos controvertidos.

Por tal motivo, no es posible entender en forma tan genérica la disposición en comento, en el sentido de admitir todo tipo de pruebas, como las que no tienen relación con los hechos controvertidos.

El que en el contencioso administrativo sean admisibles todo tipo de pruebas, debe entenderse en función al objeto de la prueba, por lo que sí deberán admitirse toda clase de pruebas, pero siempre que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, pues el juzgador sólo debe admitir las que sean pertinentes, idóneas y congruentes con tales hechos, ya que de admitirse pruebas que no reúnan tales características traería como consecuencia una pérdida de tiempo para el propio juzgador, así como para las partes, con lo cual se ocasionaría que los procesos se hicieran mucho más largos.

Por otro lado, las pruebas que se admitan deben ser aquellas reconocidas por la ley, aunque el Código Fiscal de la Federación no lo señale. En este caso resulta aplicable supletoriamente el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece las diferentes clases de prueba; además, para que puedan ser admitidas las pruebas, éstas no deben ser contrarias a la moral ni a las buenas costumbres.

La admisión de las pruebas la hace el magistrado instructor, normalmente en el auto que admite la demanda o en el que se admite su contestación, aunque no existe prohibición de que pueda hacerse en un auto diferente.

Independientemente de que el magistrado instructor admita las pruebas que las partes hayan ofrecido, para el esclarecimiento de los hechos controvertidos, puede ordenar la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con tales hechos.

A tal obra del juzgador se le ha denominado “diligencias para mejor proveer”, como quedó asentado en líneas atrás, y consiste en todas aquellas actuaciones que realiza de oficio el órgano jurisdiccional con el propósito de formar convicción sobre los hechos controvertidos.

Estas diligencias para mejor proveer constituyen una facultad discrecional para el juzgador, por lo tanto, no es obligatorio que la ejerza. Por otro lado, junto con la invocación del hecho notorio, constituye una excepción al principio de que el juez debe resolver conforme a lo probado por las partes, ya que como se ha mencionado, tal facultad se ejerce aunque las partes no hayan ofrecido las pruebas que requiere el juzgador.

Además, con tales diligencias se busca que el tribunal resuelva conforme a la verdad material y no sólo a la formal.

Ahora bien, la verdad formal implica que el juzgador resolverá la controversia de acuerdo con lo alegado y lo probado por las partes; en cambio, la

verdad material implica que el órgano jurisdiccional realice una serie de actividades a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos en pugna, aun cuando las partes no lo hayan alegado ni probado.²²

Aunque en el contencioso administrativo la búsqueda de la verdad material sólo se constriñe a lo relativo a la prueba y no así a la introducción de hechos nuevos que no han sido discutidos por las partes, puesto que el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, así lo establece al señalar que las probanzas que requiera el magistrado instructor deberán estar relacionadas con los hechos controvertidos.

c) Preparación

La fase de preparación de pruebas consiste en los diferentes actos del juzgador, de las partes y de las auxiliares, a fin de estar en posibilidad de desahogar las pruebas que hayan sido admitidas, o bien ordenadas con base en las diligencias para mejor proveer. Así dentro, de esta fase en el contencioso administrativo, el magistrado instructor requerirá a las autoridades, sean parte o no, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente a la parte interesada.

Tratándose de la pericial dicho magistrado requerirá, en el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, a las partes, para que dentro de un plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos que demuestren se encuentran capacitados técnicamente en la ciencia o arte, materia de la pericial a su cargo y además, para que acepten el cargo, pues en caso de no hacerlo se considerará el peritaje únicamente de quien haya cumplimentado el requerimiento; también señalará fecha y hora para el desahogo de tal prueba, si así lo estima conveniente, o bien concederá un plazo de quince días para que rinda su dictamen.

En caso de la prueba testimonial el magistrado instructor, requerirá al oferente para que presente a los testigos en el día y hora previamente establecidos, o bien, en caso de que no sea posible su presentación los mandará citar.

d) Desahogo

Esta última fase del procedimiento probatorio consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas, el cual entraña una diversidad de procedimientos, algunos sencillos y otros complejos, todos dependiendo del tipo de prueba a desahogarse. Así tenemos que tratándose de las pruebas documentales no existe mayor problema para su desahogo, pues

²² Manuel Lucero, Ob. Cit. pág. 173.

éstas se *desahogan por su propia naturaleza*, en virtud de obrar agregadas a los autos del juicio, y por lo tanto, no hay trámite alguno que efectuar, a excepción de que las mismas fueran objetadas por la contraparte y tales documentales tuvieran que ser el objeto de otro tipo de prueba como la pericial.

En cambio, de los otros medios probatorios, como son: la testimonial, la pericial y la inspección judicial para su desahogo sí requieren de un procedimiento especial que determina la manera, forma, tiempo y lugar en que habrá de efectuarse.

2.6.4. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

Conforme al artículo 234 del Código Fiscal de la Federación la valoración de las pruebas se hará a través de un sistema mixto. En la fracción I, de dicho precepto legal, de dicho se establece un valor determinado por la ley para las probanzas que en ella se mencionan; en la fracción II se deja a la prudente apreciación de la sala juzgadora las probanzas a que se refiere.

La primera forma se conoce en la doctrina como “prueba tasada”, conforme a la cual es la ley la que determina el grado de eficacia de la prueba. En el segundo, que la ley llama prudente arbitrio del juez, también conocido como de la “sana crítica”, o de la prueba razonada, el juzgador determina el grado de eficacia, ya que conforme a este sistema. “El juez tiene una enorme libertad para calificar o para valorar la prueba, pero esa libertad 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 valoración*. Esa *fundamentación y motivación*, precisamente, se cumplen en la *sana crítica* o en el *prudente arbitrio*, porque es necesario que el juez razone la prueba o razone la circunstancia que hace que esa prueba sea para él definitiva o tenga determinado sentido. El juez tiene libertad para apreciar la prueba, pero dentro de ciertas reglas de lógica. Es decir no con arbitrariedades, ni mucho menos con lo que se ha llamado la prueba o apreciación de la *prueba en conciencia* que aunque se postula en sistemas como el de la *justicia de paz* y en el *Derecho del trabajo*, la jurisprudencia ha determinado que la prueba en conciencia no puede entenderse en el sentido de que el juez calle y guarde para sí argumentos de valoración, los cuales de acuerdo con nuestro sistema jurídico no está legitimado para callar u ocultar. El juez debe exponer, expresar y estructurar dentro de la más rigurosa lógica jurídica todos y cada uno de los razonamientos para cumplir con la regla del prudente arbitrio, de la sana crítica o de la prueba razonada, que además llevan al juzgador a cumplir con el precepto ya citado, de fundar y motivar todas las resoluciones.”²³

Dicha valoración se hace, no dentro del procedimiento probatorio, sino fuera de él, al momento de dictarse la sentencia.

²³ Gómez Lara, Cipriano, citado por Lucero Espinoza Manuel, Ob. Cit. pág. 201.

Conforme al precepto aludido, tendrán pleno valor probatorio la confesión expresa de las partes, bien se haga al contestar la demanda, absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; las presunciones legales *iuris et de iure* (que no admiten prueba en contrario); los hechos legalmente afirmados por la autoridad, en documentos públicos, pero si en éstos se contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Por último, también tiene pleno valor probatorio los actos de comprobación de las autoridades administrativas, respecto de los hechos que consten en los actos respectivos.

En consecuencia, quedarán al prudente arbitrio de la sala las demás pruebas, como son: la pericial, la testimonial, las presunciones *iuris tantum*, los documentos privados, la prueba científica, la confesional ficta y el reconocimiento judicial.

Sin embargo, el sistema de la valoración referida no es absoluto, ya que dicho artículo 234, faculta a la Sala a valorar las pruebas sin sujetarse al orden precitado, cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, logre adquirir una distinta convicción acerca de los hechos del litigio, debiendo únicamente fundar razonadamente en su sentencia tal consideración.

2.6.5. MEDIOS PROBATORIOS

Se consideran medios de prueba todos aquellos instrumentos, mecanismos, cosas, hechos, etc., que sirven para permitir al juzgador tener una convicción de los puntos litigiosos.

La ley reconoce como medios de prueba (art. 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles), los siguientes.

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

A) La confesional

Por confesión en el derecho procesal, se entiende el reconocimiento que hace una de las partes, respecto de los hechos litigiosos que le son propios.

En los términos del artículo 96 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, la confesión puede ser expresa o tácita. Es expresa la que se hace clara y terminantemente, sin ambigüedad, bien sea al formular o al contestar la demanda, absolviendo posiciones en forma directa (que en el contencioso administrativo sólo es a cargo del particular, pero no de la autoridad, ya que ésta lo hará indirectamente por medio de informe) o en cualquier otro acto del proceso.

La confesional tácita, es aquella que se presume en los casos señalados en la ley, como puede ser: cuando el demandado no conteste la demanda; cuando la autoridad demandada no remita las pruebas del actor que le fueran requeridas por el magistrado instructor y, cuando el que tenga que absolver posiciones no comparezca a hacerlo o bien, cuando compareciendo se niega a contestar o lo hiciere con evasivas o dijere ignorar los hechos propios.

Además de la división anterior, la confesión también se ha calificado en judicial o extrajudicial; espontánea o provocada; simple y cualificada, que a su vez se divide en dividua e indivisible.

La confesión judicial es aquella que se hace ante juez competente, con todas las formalidades procesales establecidas para ello. La extrajudicial es la que se hace fuera de juicio o ante juez incompetente.

Es espontánea la confesión que hace la parte litigante *motuo proprio*. En cambio, la provocada es la que se efectúa a requerimiento de la contraparte o del juez.

La confesión simple es aquella que se hace lisa y llanamente, sin agregar nada a lo confesado. Por su parte la cualificada es aquella que después de haberse confesado un hecho, se añade una negación o afirmación que modifique lo antes confesado o hace ineficaz tal confesión.

Es confesión dividua cuando la modificación que se hace puede separarse el hecho confesado; por su parte, es indivisible cuando tal modificación resulta inseparable, de tal forma que no puede admitirse una parte y desecharse la otra.

a) Requisitos de eficacia de la confesional

Conforme al artículo 199 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para que la confesión expresa haga prueba plena deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. Que sea hecha por persona capacitada para obligarse. Lo cual significa que la persona deberá tener capacidad tanto de goce como de ejercicio, ya que no será eficaz la confesional de quien civilmente se encuentra incapacitado.
- II. Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción. Lo cual significa que el confesante deberá tener un conocimiento preciso y exacto de los hechos sobre los que recae su confesión, es decir, no debe existir error alguno sobre el hecho confesado.
Tampoco debe existir intimidación o violencia física o moral, puesto que la confesión debe ser espontánea.
- III. Que sea de hecho propio o, en su caso, del representante o del cedente, y concerniente al negocio.

Conforme a este requisito la confesional deberá ser personalísima, y sobre hechos en los cuales ha intervenido directamente el confesante o absolvente.

La ley sólo establece como excepción para que otra persona pueda absolver posiciones, tratándose de mandatario siempre y cuando tenga poder bastante, con cláusula especialísima, que establezca en forma precisa la facultad de absolver posiciones por el mandante; o bien, que careciendo de tal cláusula, las posiciones se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio del mandato.

b) Desahogo

Tratándose del desahogo de la prueba confesional, el Código Fiscal de la Federación no establece regla alguna que deba observarse, por lo que resultan aplicables las disposiciones establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, de los artículos 95 al 142, en la forma siguiente:

La parte a cuyo cargo debe desahogarse la confesional (absolvente), será citada en día y hora para la práctica de dicha diligencia. Para que sea citado el absolvente, su contraparte debió haber presentado el pliego de posiciones. En caso de que lo presente en sobre cerrado, para evitar su sustitución o suplantación, deberá guardarse así en secreto del tribunal, asentándose la razón respectiva en la cubierta, que firmará el secretario.

Si el absolvente comparece al desahogo de la confesional el tribunal abrirá el pliego de posiciones, y una vez que las haya leído procederá a

calificarlas, y sólo aprobará aquéllas que se encuentren articuladas en términos claros y precisos, es decir que no sean insidiosas; que sean afirmativas; que no contengan más de un hecho, y que sean propios del declarante.

Calificadas y aprobadas las posiciones, se le tomará al absolvente la protesta de decir verdad, y a continuación se procederá al interrogatorio.

En ningún caso se permitirá que el absolvente, durante el interrogatorio, esté asistido por su abogado, procurador, ni de otra persona, pero si no hablare el español, y sólo si fuera nombrado por el tribunal, cuando la parte la pida, se asentará también su declaración en el propio idioma, con intervención del intérprete. Tampoco se le dará traslado ni copia de las posiciones, ni término para que se aconseje.

En caso de que sean varias las personas que tengan que absolver posiciones al tenor de un mismo interrogatorio, las diligencias se practicarán separadamente y en un mismo día, siempre que fuera posible, evitando que los que absuelvan primero se comuniquen con los que hayan de hacerlo después.

B) La Documental

El documento (de docere, o conducir) es todo aquello que lleva, conduce o enseña algo.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, clasifica los documentos en públicos y privados. Los primeros son aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, así como los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

Las documentales públicas, que son aquellas cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, tienen la presunción de validez a su favor, por lo que hacen prueba plena, pero en el caso de los documentos privados que ostentan sellos públicos como solicitudes o pagos, dichos documentos, en estricto sentido, no pueden ser considerados documentos públicos, toda vez que no fueron formados por un funcionario público revestido de fe pública, en ejercicio de su competencia legal. Pero tampoco son documentos privados simples, pues consta estampado en ellos los sellos oficiales de acuse, puestos por la propia autoridad, por lo que la naturaleza que se les ha otorgado a los referidos documentos, dentro del juicio contencioso administrativo, es la de tratarlos como si fueran documentos públicos, revistiéndolos de valor probatorio pleno, siempre y cuando la autoridad no controvierta la autenticidad del sello relativo.

Por su parte, los documentos privados son aquellos que provienen de personas que no son funcionarios públicos (particulares), o bien que siéndolo no lo hacen en ejercicio de sus funciones.

Además de la clasificación legal anterior, Pallares hace la diferenciación entre documentos solemnes y simples; auténticos, declarativos, informativos y narrativos; nominales y anónimos; autógrafos y heterógrafos; originales y copias.

Es solemne el documento que sólo es válido y eficaz, si se otorga con los requisitos formales establecidos por la ley. El simple es el contrario al solemne, ya que para su validez y eficacia jurídica no requiere de formalidad alguna.

También por documento simple, dentro del proceso, se ha entendido el que proviene de un tercero; en otras palabras, el proveniente de una persona que no es parte, al cual se le ha considerado que tiene una naturaleza testimonial, que para su eficacia probatoria deberá llamarse a su autor para que declare sobre su contenido.

Por otra parte, el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que el documento proveniente de un tercero sólo prueba a favor del oferente y en contra de su colitigante, cuando éste no lo objete, ya que en caso contrario la verdad de su contenido debe demostrarse adminiculándolo con otras pruebas.

Documento auténtico es aquél que hace prueba plena por sí mismo, sin que sea necesario adminicularse con otro medio probatorio.

El declarativo es el documento que contiene una declaración de su suscriptor. A su vez se subdivide en constitutivos, cuando esas declaraciones de voluntad entrañan la creación de una situación jurídica individualizada y en narrativos cuando contienen el testimonio de un hecho.

Son documentos nominales aquéllos en que los que consta su suscriptor. Son anónimos los que carecen de tal circunstancia.

El documento autógrafo es aquél que se encuentra hecho y firmado por su autor y heterógrafo, el que está hecho por persona diversa a su suscriptor.

Por último, el original es el primer documento en el cual se hace constar un determinado acto jurídico, y la copia es la reproducción que se hace del original.

C) La Pericial

La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su parecer, y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio.

De lo anterior se deduce que la prueba pericial, por un lado está constituida por su objeto, que lo integran los hechos controvertidos que requieren una explicación especializada, pero además, también lo es el derecho extranjero, escrito o consuetudinario, tanto en su interpretación como en cuanto a su existencia; y por otra parte, por el sujeto de la prueba que es el perito, el cual es un auxiliar del juzgador, que necesita una capacidad intelectual especial, que para demostrarla requiere la exhibición de su título profesional, cuando la ciencia, técnica o arte en cuestión estuviera regulada, en los términos establecidos por la ley reglamentaria del artículo 5º constitucional.

Pero si la profesión no estuviera legalmente reglamentada, o estándola, no hubiere peritos en el lugar, el nombramiento recaerá en persona entendida, a juicio del tribunal.

Otro requisito que a nivel doctrinal se ha establecido para el perito es la imparcialidad con la que debe comprobarse al rendir su dictamen, lo cual desafortunadamente en la práctica no se cumple, toda vez que la experiencia ha demostrado que los peritos se convierten en defensores de la parte que los nombró, puesto que les emiten dictámenes favorables, en ocasiones sin apoyo alguno.

Sin embargo, tal imparcialidad no es del todo incumplida, ya que por lo que respecta a los peritos oficiales, es decir los que forman parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que son nombrados como tercero en discordia, el Código Fiscal de la Federación y el Reglamento de Peritos del tribunal en mención, permiten a las partes la recusación cuando dichos peritos se vean impedidos para fungir como tales en los casos establecidos por los referidos ordenamientos.

a) Clasificación de la prueba pericial

La prueba pericial se ha clasificado en judicial, extrajudicial y legal. Es judicial en los casos en que se decreta por el juzgador, bien sea a petición de parte o de oficio. La extrajudicial es la que se realiza fuera del proceso por alguna de las partes para presentarla y hacerla valer con posterioridad en tal juicio. Por su parte la legal es la que expresamente ordena la ley.

En el contencioso administrativo la pericial judicial es la que tiene aplicación, puesto que en virtud de la incumbencia o carga de la prueba, corresponde a las partes acreditar los hechos que apoyan su pretensión; o bien, en uso de las facultades para mejor proveer, contenidas en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, el magistrado instructor puede ordenar de oficio el desahogo de tal probanza.

La extrajudicial no se encuentra reglamentada por el Código Fiscal de la Federación ni por el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que no es posible su admisión, y aun cuando en el primer ordenamiento citado el artículo 230 establece que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son admisibles todo tipo de pruebas, existen obstáculos para su admisión, puesto que, como se ha indicado, no es posible dar una extensión tan amplia a la disposición contenida en el precepto de referencia, ya que su interpretación es restrictiva en el sentido de admitir todo tipo de pruebas, pero siempre y cuando se encuentren reconocidas por la ley aplicable, lo cual, no acontece con la pericial extrajudicial.

Además, de admitirse dicho tipo de pericial se haría en contravención a las disposiciones jurídicas que regulan la manera de producir la prueba, las cuales establecen la oportunidad a la contraparte de quien la ofreció de nombrar su propio perito y de que amplíe el cuestionario, base de tal probanza, con los puntos que considere necesarios para la defensa de sus intereses, los cuales no serían observados con la admisión de la prueba pericial extrajudicial, lesionándose así, los derechos de la contraparte.

La pericial legal, tampoco se encuentra reglamentada para su admisión en el contencioso administrativo, en cuanto que dicho tipo de pericial sólo es procedente cuando la ley establezca expresamente su desahogo, como sucedía en el Código Fiscal de la Federación de 1966, que en su artículo 216 establecía que cuando se plantearan cuestiones de carácter técnico, el tribunal, de oficio acordaría se rindiera la prueba pericial, disposición que ya no se encuentra establecida en el código en comento, vigente hasta 2005.

D) La testimonial

La prueba testimonial, consiste en el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan por haberlos presenciado y que constituyen los puntos controvertidos.

El testigo es únicamente un colaborador en el proceso, toda vez que no es parte.

Al respecto el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que no están obligados a declarar como testigos todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar.

Por otro lado, la obligación del testigo a declarar en juicio implica que debe hacerlo con imparcialidad y veracidad; por tal motivo la ley establece que, antes de rendir su testimonio, deberá protestar conducirse con verdad, lo cual implica que no deberá hacer declaraciones falsas, pues de hacerlo incurriría en el delito previsto en la fracción II del artículo 247 del Código Penal Federal.

Pueden darse casos en que, por la naturaleza de la prueba, hay incapacidad para actuar como testigo o bien, que exista una prohibición legal.

Así, en el primer caso tenemos como ejemplo el que las partes no pueden actuar como testigos puesto que nadie puede ser testigo contra sí mismo, toda vez que las declaraciones de ello constituyen una prueba confesional, mas no una testimonial.

En el segundo caso, como ejemplo podemos citar a los abogados mandatarios de las partes, cuando su testimonio verse sobre hechos relacionados con su gestión, puesto que su declaración puede implicar la revelación de secretos profesionales. Así como otros profesionales o técnicos o servidores públicos que por ley están obligados al secreto profesional, científico o industrial.

Otro caso, lo tenemos en el supuesto de las personas incapaces mentalmente.

Por tal motivo, la limitación establecida por la ley no se encuentra referida respecto de la situación personal del testigo, sino acerca de la imparcialidad y de la veracidad de su testimonio, motivo por el cual el Código Procesal Federal, regula la tacha del dicho y no del testigo, y aunque tal dicho puede verse afectado por las circunstancias personales del declarante, la dependencia económica u otras relacionadas con los litigantes, tales circunstancias por sí solas no demuestran la parcialidad del testimonio, pues sólo constituyen meras presunciones que son necesarias reforzar con otros aspectos que se pueden desprender de la contestación de las preguntas que la contraparte de la oferente le formule.

A través de las repreguntas hábilmente formuladas es posible descubrir si el testigo rindió sus declaraciones iniciales, respecto de las preguntas formuladas por quien lo presentó, con veracidad e imparcialidad, así como hacerlo caer en contradicciones, que permitan desvirtuar el valor de su testimonio.

Aunque la ley no establece impedimento a la obligación de las personas para declarar como testigos, sí establece una limitación acerca del número que las partes pueden presentar, puesto que el artículo 166 del Código

Federal de Procedimientos Civiles, establece que sólo se tiene derecho a cinco testigos sobre cada hecho.

Por último, las partes pueden atacar el dicho de los testigos, bien sea en el momento del examen o dentro de los tres días siguientes al de la celebración de la diligencia respectiva, según lo establece el artículo 186 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia.

a) Clasificación de los testigos

La doctrina ha clasificado a los testigos en: instrumentales y procesales o judiciales; presencial o de vista y auricular o de oídas; idóneos; abandonados y falsos.

El testigo instrumental es aquel que interviene como un elemento formal en la realización de ciertos actos jurídicos, a fin de darles validez a los mismos; su participación no es procesal, sino que atestiguan la formulación del acto.

El testigo procesal o judicial, por el contrario, es el que rinde su declaración en el proceso.

Testigo presencial o de vista es aquél al cual le constan los hechos por haberlos conocidos directamente a través de sus sentidos. En cambio, el testigo auricular o de oídas es aquél que no conoce personalmente los hechos, sino que le fueron transmitidos por otras personas.

El testigo de vista es el mas importante, por tener mayor trascendencia su testimonio; en cambio, debe desecharse la intervención del de oídas por no constarle personalmente los hechos.

Testigo idóneo es aquél que en razón de sus condiciones personales y por el conocimiento que de los hechos controvertidos tiene, es digno de fe en su declaración. Testigo abandonado es el que no tiene tacha legal. Testigo falso es aquél que maliciosamente falta a la verdad en su testimonio.

b) Desahogo

Para el desahogo de la prueba testimonial, establece el artículo 232 del Código Fiscal de la Federación, se requerirá al oferente para que presente a los testigos y cuando éste manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.

Asimismo, establece que cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto,

previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogó el exhorto. El exhorto en cuestión podrá ser dirigido a algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún Tribunal Administrativo Federal, y de acuerdo con el artículo 258–A del código fiscal citado, el exhorto también podrá dirigirse a la sala regional del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de la región en donde deba desahogarse la prueba aludida.

Antes de empezar el interrogatorio, debe tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y ser advertido de las penas en que incurre el que se produce con falsedad. Acto seguido se procederá a tomar las generales del testigo y además se le preguntará si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes, y en qué grado, si tiene interés directo en el pleito o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de los litigantes.

A continuación se procederá al interrogatorio respectivo. Cuando sea más de un testigo, se examinarán por separado y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar el de los otros.

Para el examen de los testigos no es necesario que el oferente presente el interrogatorio por escrito. Las preguntas se formulan oralmente por el magistrado instructor, por las partes o sus abogados. Sólo deberá presentarse en forma escrita cuando se pida testimonio a las autoridades, las cuales lo rendirán por escrito sin comparecer a la audiencia respectiva, y, también, cuando el testigo o los testigos residan fuera de la sede de la sala regional respectiva. Para el examen de estos testigos se libraré exhorto al tribunal o juzgado que ha de practicar la diligencia, acompañando copia de los interrogatorios, de la oferente y de su pliego cerrado, previa la calificación correspondiente.

En todos los casos, para que sean legales las preguntas y repreguntas que han de formularse a los testigos, han de estar concebidas en términos claros y precisos, deberán estar relacionadas directamente con los hechos controvertidos, procurando que en una sola pregunta no se contemple más de un hecho o circunstancia diferentes, y además deberán estar formuladas en forma afirmativa, las que no cumplan tales requisitos serán desechadas de plano.

Las respuestas del testigo se harán constar en autos, en forma que, al mismo tiempo, se comprenda en ella el sentido o términos de la pregunta formulada; sólo en casos especiales el tribunal puede autorizar que primero se escriba textualmente la pregunta y, a continuación, la respuesta.

Cuando el testigo no hable castellano, rendirá su declaración por medio de intérprete, nombrado por el tribunal. El testigo puede solicitar que además de asentarse su declaración en español, se haga en su propio idioma.

En el caso de que el testigo deje de contestar algún punto, haya incurrido en contradicción, o se haya expresado con ambigüedad, pueden las

partes llamar la atención del juzgador para que, si lo estima conveniente, exija aquél las respuestas y aclaraciones que procedan.

El tribunal, tendrá la más amplia facultad para hacer a los testigos y a las partes, las preguntas que estime conducentes para la investigación de la verdad de los hechos litigiosos, así como para cerciorarse de la idoneidad de los testigos.

Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho, es decir, explicar el porqué les consta lo que están declarando; respecto de las respuestas que no le llevan en sí, el tribunal deberá exigirla.

Una vez concluida la declaración deberá, al pie de ella y al margen de las hojas que la contengan, firmarse por el testigo, después de habersele leído o de que la lea por sí mismo. Pero si no quiere, o no sabe o no puede leer, la declaración será leída por el secretario, y si no quiere, no sabe o no puede firmar, imprimirá su huella digital si puede y quiere hacerlo, de todo lo cual se hará relación motivada en autos.

Una vez firmada la declaración no podrá variarse ni en la substancia ni en la redacción.

E) La inspección o reconocimiento judicial

La inspección o reconocimiento judicial, es un medio de prueba que consiste en el examen o comprobación directa del juzgador, de personas, cosas u objetos, que le permitan aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieren conocimientos técnicos especiales.

A esta prueba también se le conoce con el nombre de “inspección ocular”, término que resulta impropio ya que la misma no se circunscribe a la observación de la materia sobre la cual recae el examen por el sentido de la vista, sino que su campo de aplicación se extiende a todos los sentidos.

a) Clasificación

En los términos establecidos por el artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la inspección judicial es de dos tipos: a petición de parte o de oficio. A petición de parte es cuando alguna de las partes contendientes lo solicita, en cambio, es de oficio cuando el propio juzgador, sin que las partes la hayan ofrecido, ordena su desahogo.

En la exposición de motivos del código procesal aludido se señalan los razonamientos que tuvo el legislador para clasificar la inspección judicial de esta forma, la cual en su parte conducente establece; “La pertinencia de la prueba

es conveniente dejarla tanto a discreción de las partes como de los jueces, porque, si aquéllos tienen interés en que se conozca la verdadera situación debatida, igual lo tienen los segundos, para poder cumplir su cometido, con el mínimo peligro de error; y precisamente puede un tribunal observar que se disiparían sus dudas con sólo practicar un simple reconocimiento, en el que tal vez las partes no hubiesen pensado...”

b) Desahogo

En el desahogo de la inspección judicial, son dos las garantías de las partes que el juzgador debe observar: la publicidad y la discusión, para que la misma sea válida.

Conforme a la primera, el magistrado instructor deberá citar a las partes para que comparezcan el día, en la hora y el lugar designado para la realización de la diligencia de inspección, para que por sí mismas o por medio de sus abogados, puedan hacer las observaciones que estimen convenientes.

De no cumplirse con tales formalidades, la doctrina ha considerado que la prueba en comento se convierte en conocimientos privados del juzgador, los cuales carecen de eficacia jurídica puesto que no es suficiente que aquél adquiera un conocimiento exacto de los hechos controvertidos, como lo pueden hacer las partes, sino que es menester que esa convicción se realice con las formalidades y procedimientos establecidos por la ley.

De aquí que si un tribunal colegiado, o uno de sus miembros, o del juez, sin que una resolución judicial ordene el reconocimiento, se trasladase privadamente al lugar controvertido para procurarse conocimientos que le falten, y se valiere después de los resultados de esta inspección privada para decidir, la sentencia sería nula cuando los fundamentos de la misma resulten de los conocimientos de hechos adquiridos de aquel modo ilegítimo.²⁴

Sin embargo, la comparecencia de las partes no es indispensable para la validez de la inspección siempre y cuando se les hubiera citado legalmente, ya que el artículo 163 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que en la diligencia se levantará acta circunstanciada, que firmarán los que a ella concurren.

En dicha acta deberá hacerse constar la fecha, hora y lugar en donde se actúe, así como los objetos, cosas o personas que hayan sido observadas, las personas que hayan comparecido a la diligencia y la descripción pormenorizada de lo observado por el juzgador.

²⁴ Lesona, citado por Briseño Sierra, Ob. Cit. pág. 522.

Por lo que hace al lugar en donde deberá efectuarse la inspección, el Código Federal de Procedimientos Civiles, no precisa donde debe efectuarse la inspección, ya que como se asentó en la exposición de motivos de tal ordenamiento "...porque existen objetos que pueden llevarse sin dificultad y sin daños al tribunal, en tanto que otros, por su volumen o las condiciones de su especial naturaleza, no es prudente o es imposible trasladarlos a la presencia judicial; por esto, son los tribunales quienes deben decidir si el objeto les ha de ser llevado para su examen, o si ha de trasladarse el personal el lugar en que se encuentren, para la práctica de la diligencia."

En cuanto a quien deberá realizar la inspección, la ley no establece que deban ser los magistrados que integran la sala regional, sino que, cuando se efectúe fuera del local aludido, el magistrado instructor podrá encomendar al secretario o al actuario de la Sala, dicha diligencia, según lo disponen los artículos 41, fracción III y 42, fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Pero en caso de que la diligencia correspondiente tenga que realizarse fuera del lugar de la residencia de la sala regional respectiva, podría encomendarse su realización con base en el principio de cooperación judicial por medio de exhorto, a otra sala del tribunal, dependiendo de cuál de ellas se encuentre más cerca a la región designada para la diligencia, como lo prevé el artículo 258-A del Código Fiscal de la Federación.

No obstante que la inspección, por regla general, se encamina a la fijación de hechos que no requieren conocimientos técnicos especiales, es posible que en ocasiones sea necesaria la asistencia de algún especialista que auxilie al juzgador al conocimiento de la verdad sobre los puntos litigiosos, para lo cual será indispensable que en forma anexa a la inspección, el magistrado instructor ordene el desahogo de la pericial respectiva, aunque las partes no la hayan ofrecido, nombramiento que recaerá entre los peritos que se encuentran adscritos a la sala respectiva.

F) La Prueba Científica

Tanto la doctrina como la legislación denominan pruebas científicas a todo tipo de elementos aportados por el descubrimiento de la ciencia, como son fotografías, escritos o notas taquigráficas, los registros dactiloscópicos, el videotape, las películas cinematográficas, los discos fonográficos, etc., que sirvan para acreditar los hechos o circunstancias relacionados con el negocio que se ventila.

Tratándose de fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie deberán contener la certificación correspondiente que acredite el lugar, tiempo y

circunstancia en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ellas.

A los elementos probatorios que integran la prueba científica se les ha pretendido considerar como documentos, lo cual resulta inexacto puesto que, como se ha visto, no tienen tal naturaleza, ya que técnicamente constituyen un registro o instrumento, en el sentido amplio de la palabra.

a) Desahogo

El desahogo de la prueba científica es muy variado, pues depende del elemento aportado como prueba.

Así, tratándose de las fotografías exhibidas con su respectiva certificación, se desahogan en los mismos términos que la prueba documental; es decir, por su propia naturaleza.

Lo mismo acontece con los escritos o notas taquigráficas, pues éstos necesariamente deberán acompañarse con sus traducciones respectivas; y de ambos documentos deberá correrse traslado a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Por lo que respecta a otros elementos probatorios, para su desahogo será indispensable que la parte oferente aporte al magistrado instructor los instrumentos o aparatos necesarios para su cabal comprensión, y en caso de que necesiten conocimientos técnicos especiales para la apreciación de tales medios de prueba, se oirá el parecer de un perito nombrado por el juzgador, bien sea a petición de parte o de oficio.

En estos casos, el magistrado instructor deberá citar a las partes para el desahogo, a fin de que estén en posibilidad de hacer o solicitar las aclaraciones u observaciones que estimen pertinentes.

G) Las Presunciones

A la presunción, doctrinalmente, se le ha negado el carácter de medio de prueba, en virtud de que constituye un mecanismo de razonamiento lógico del juzgador, por medio del cual, en forma deductiva, apreciando hechos conocidos llega a presumir ciertos la existencia de otros que le son desconocidos.

Así las presunciones están sustentadas en elementos contenidos en otros medios probatorios que se utilicen en el proceso, razón por la cual no representan una prueba especial ni autónoma, sino que constituyen derivaciones de aquellas, incluidas las de derecho, el cual siempre debe tenerse por probado por la sola existencia de la ley.

Dado que las presunciones constituyen el resultado del trabajo mental del juzgador, se ha estimado que no son susceptibles de ofrecerse como pruebas, pues a lo más que estarán obligadas las partes es a la aportación de datos que sirvan de indicios necesarios para establecer las presunciones de verdad, suficientes para el esclarecimiento de los hechos controvertidos.

Al respecto, la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles establece: “El problema más importante que, con relación a las partes, suscita la presunción, es la relacionada con la carga de la prueba, pues, si el efecto de la presunción de verdad es el de que se tengan por demostrados los hechos desconocidos a que ella se refiere, la parte beneficiada no tiene ya necesidad de probar esos hechos, sino sólo está colocada en tal situación prevista para que la presunción se surta en su favor, o sea, sólo tiene obligación, dicha parte, de probar los supuestos de la presunción...” Esto entraña un desplazamiento de la carga de prueba, pues el efecto favorable de la presunción debe destruirlo la contraparte para evitar las conclusiones derivadas de la presunción, se encuentra colocada en los supuestos presuncionales, verbigracia, si niega lisa y llanamente, tendría que probar la inexistencia de esos supuestos.

a) Clasificación

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 probados en el proceso.

A su vez las presunciones legales se subdividen en absolutas o *iuris et de iure*, 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 *iuris 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.

b) Desahogo

En virtud de que las presunciones sólo se alegan, pero no pueden exhibirse por no materializarse, su substanciación no se efectúa dentro del procedimiento probatorio, sino en la fase decisoria del proceso, que es cuando el juzgador reflexiona, analiza los autos y a través de un razonamiento lógico jurídico, llega a una conclusión.

H) FIRMA ELECTRÓNICA

La firma ha sido definida como una inscripción manuscrita que indica el nombre de una persona que tiende a hacer suyas las declaraciones del acto.²⁵

La legislación acepta lo anterior y considera que la firma es autógrafa por antonomasia, en lo que respecta a lo que comúnmente se conoce como firma electrónica.

En nuestra legislación, en el año dos mil, se adicionaron a diversas leyes para regular operaciones contractuales a través de los medios electrónicos.

Ahora bien, por firma electrónica, en virtud de las adiciones realizadas, en el artículo 89 del Código Federal de Procedimientos Civiles, precisamente define dicha figura, como los datos en forma electrónica consignados en un Mensaje de Datos, o adjuntados o lógicamente asociados para identificar al Firmante en relación con el mensaje de Datos e indicar que el firmante aprueba la información contenida en el mensaje de Datos, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, siendo admisible como prueba en el juicio.

En ese mismo sentido, en el Código Civil Federal, al dar la definición de consentimiento, establece como elemento esencial para formalizar el contrato electrónico, el que se entiende otorgado en forma expresa cuando el mismo se contenga o se exprese por medios electrónicos y ópticos o de cualquier tecnología. Precizando además, que el reconocimiento por conducto electrónico tiene la misma validez y cumple el requisito de la forma escrita que se exige para el contrato y demás documentos legales que deban ser firmados por las partes.

Por lo que hace al Código de Comercio, en su artículo 49, introduce el concepto de mensajes de datos, además de establecer la obligación al igual que el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conservar dichos documentos electrónicos o mensajes de datos, y que se hayan mantenido íntegros e inalterados a partir del momento que se les generó, y sean accesibles para su ulterior consulta.

Ahora bien, para nuestra materia, resulta de mayor importancia, lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en el que se reconocen efectos jurídicos, validez y fuerza probatoria a la información generada o comunicada, que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

Asimismo, por lo que hace al Código Fiscal de la Federación, dicho ordenamiento establece entre otras cosas, el que la firma electrónica avanzada,

²⁵ Planiol y Ripert, citado por Gustavo A. Esquivel Vázquez en su obra "La prueba en el juicio fiscal federal".pág. 195.

documento digital, los certificados de la firma electrónica avanzada, el sello digital, la obligación de efectuar el pago de sus contribuciones mediante la transferencia electrónica de fondos, de acuerdo con reglas de carácter general, las cuales se contienen en la Resolución Miscelánea Fiscal, que esencialmente prevén que generando una clave de identificación electrónica confidencial, serán enviados vía Internet, proporcionando los datos que se contienen en la dirección electrónica, en su caso las instituciones de crédito enviarán el acuse de recibo con sello digital generado por las mismas.

Por otra parte el reglamento del Código Fiscal de la Federación, obliga tanto al contribuyente como al contador público registrado a firmar electrónicamente los documentos digitales del dictamen de los estados financieros y el capítulo 2.10 de la Resolución Miscelánea regula el envío del dictamen fiscal vía internet, debiendo generar para tal efecto certificado digital.

Ahora bien, cuestión diversa lo es cuando la firma electrónica se plasma en un acto de autoridad; sin embargo, en la fracción IV del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, exige que los actos administrativos que deban notificarse a los gobernados, para su validez, entre otros requisitos, deberán contener firma autógrafa o firma electrónica avanzada del funcionario competente, las que tendrán el mismo valor.

2.7. INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución correspondiente, por referirse a presupuestos procesales que puedan afectar o restarle validez al proceso. Son de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una sentencia interlocutoria que sólo concierne a la cuestión que lo provocó y no guarda relación con el fondo del juicio.

El Código Fiscal de la Federación establecía en su artículo 217, como incidentes de previo y especial pronunciamiento los siguientes:

- a) La incompetencia en razón del territorio
- b) El de acumulación de autos
- c) El de nulidad de notificaciones
- d) El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, y
- e) La recusación por causa de impedimento

A continuación, se describen cada uno de los incidentes referidos con anterioridad:

2.7.1. INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO

Cuando ante una de las salas regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón del territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la sala regional considerada como competente, ésta resolverá dentro de las 48 horas siguientes si acepta o no el trámite del juicio; de aceptarlo lo comunicará a las partes y al Presidente del Tribunal. De no aceptarlo, hará ello del conocimiento a la sala que le remitió el asunto, a las partes y remitirá los autos al Presidente del Tribunal, quien lo someterá a la consideración del Pleno para que éste determine a cual sala corresponde conocer del juicio, pudiendo ser alguna de las contendientes o una diversa, ordenando al Presidente que comunique la decisión adoptada, a las salas y a las partes, y envíe los autos a la declarada competente.

Se prevé la posibilidad de que inicialmente ninguna de las partes y la Sala misma no reparen en que por razón del territorio ésta no es la competente, caso en el cual cualquiera de las partes al percatarse podrá recurrir a la Sala Superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La Sala Superior, si la documentación aportada fuese suficiente, resolverá la cuestión de competencia y si en efecto la Sala Regional que viene conociendo del asunto fuese incompetente, ordenará que se envíen los autos a la que resultó ser la competente, o bien, si la documentación aportada no fuese suficiente, podrá pedir informes a la sala regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deban someterse al Pleno.

2.7.2. ACUMULACIÓN DE AUTOS

La conexidad es una figura procesal que tiene por objeto evitar que cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltas en forma diferente.

El artículo 219 del código tributario federal, señalaba que procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolverse cuando:

1. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
2. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.

Se considera que siendo distintas las partes e invocándose diferentes agravios, aun cuando el acto es semejante o igual, no puede haber sentencias contradictorias porque se exponen agravios que difieren entre sí, ya sea porque uno alega violaciones de procedimiento y el diverso o diversos demandantes alegan cuestiones de fondo.

Lo anterior puede presentar ciertas complicaciones para la Sala que esta conociendo del asunto, toda vez que siendo distintas las partes, aunque el acto impugnado sea el mismo, pueden cada una de ellas invocar agravios distintos que provoquen una sentencia extensa y con puntos resolutivos diferentes, debido a que algunos demandantes expusieron causas de legalidad que dan origen que se declare para ellos la nulidad del acto impugnado y para los otros, cuyos agravios no fueron idóneos, la validez de lo recurrido o bien unos ofrecieron y rindieron las pruebas pertinentes y otros fueron omisos en ellas.

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

Si primero se determinan créditos fiscales a distintas personas que incurrieron en el mismo ilícito y después se les notifican las multas que proceden, se esta en presencia de actos que son unos antecedentes de los otros.

Por ejemplo, las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social primero notifican la resolución aumentando el grado de riesgo de la empresa o de todo un giro industrial, que es impugnado mediante el recurso administrativo de inconformidad, que se resuelve en forma adversa a los recurrentes por lo que éstos acuden al juicio de nulidad y cada bimestre o período se está aplicando el nuevo grado de riesgo que es igualmente combatido.

La autoridad administrativa notifica primero las infracciones que en su opinión incurrieron los visitados, las cuales se impugnan y en seguida se les notifica las multas que corresponden a cada infracción.

Cuando el demandante impugna primero el acto principal y al notificársele el acto secundario -la multa-, se percata que en cuanto al fondo del asunto el derecho no le asiste puede exponer agravios en cuanto a lo accesorio. Al notificarse la resolución determinando omisiones de impuestos antes de que caduquen las facultades de la autoridad fiscal para ello y sí en cambio ello ha sucedido cuando se notifique el acto que sanciona las omisiones. Se está en presencia de actos que son unos antecedentes de otros también impugnados, pero con agravios diferentes.

La acumulación se ventilará ante el magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presenta primero, quien en el plazo de diez días formulará el proyecto de resolución que someterá a la Sala, para que dicte el acto que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio, esto es, que

la propia Sala, al recaer en ella escritos de demanda que quedan comprendidos dentro de los casos previstos en el artículo 221 del Código Fiscal, puede promover el incidente de acumulación.

Ahora bien, se establece en el código invocado que las solicitudes de acumulación notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Una vez decretada la acumulación deberán enviarse los autos a la Sala que conoce del primer juicio, en un plazo que no exceda de seis días; si la acumulación se decreta en una misma Sala se turnarán los expedientes al magistrado instructor que conoce del juicio más antiguo.

Igualmente, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento cuando se haya impugnado una resolución en la cual no proceda el recurso de revocación y que por conexidad a otro impugnado en tal medio de defensa, haya que esperar a que éste se resuelva.

2.7.3. NULIDAD DE NOTIFICACIONES

Este incidente se plantea cuando en perjuicio de las partes no se respeta el procedimiento de notificación de los autos o acuerdos dictados por las Salas o magistrados instructores durante el procedimiento del juicio, conforme a lo ordenado por el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, en primer término, es de precisar que las notificaciones podrán hacerse de manera personal, por correo certificado con acuse de recibo y por lista.

El referido artículo 253, indica que las notificaciones deberán hacerse a los particulares en los locales de las Salas, si se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución, pero si este no se presenta se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que se conozca su domicilio o que éste o el de su representante se encuentra en territorio nacional, mencionando de forma precisa qué actos o acuerdos de las Salas o del magistrado instructor deberán notificarse de la manera antes mencionada:

1. La que corra traslado de la demanda, de la contestación, y en su caso de la ampliación.
2. La que mande citar a los testigos o a un tercero.
3. El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.
4. El auto de la Sala Regional que de a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.
5. La solución de sobreseimiento.
6. La sentencia definitiva, y

7. En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

Todos los demás autos que dicte el magistrado instructor se listarán en los estrados de la Sala conteniendo el nombre de la parte, expediente y clase del mismo, habiendo constar la fecha de la lista.

Las notificaciones de las autoridades administrativas se realizarán siempre por oficio o por vía telegráfica en casos urgentes.

Tratándose de las autoridades, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deberán notificar en todos los casos, únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad señalada en el artículo 198, fracción III del Código Fiscal de la Federación, esto es el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la república o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad demandada. En todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales.

Las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas o bien, si la notificación se realizó por lista, el día en que se hubiese fijado.

Si la notificación fue omitida o irregular, se considerará legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se hizo sabedor de su contenido.

El cómputo de los plazos se sujeta a las siguientes reglas:

- a) Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se surta efectos la notificación.
- b) Si el plazo alude a días, sólo se tomarán en cuenta los hábiles, entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspenden las labores.
- c) Si los plazos están señalados en períodos o tienen una fecha límite para su extinción, quedan comprendidos los días hábiles, pero si el último día del plazo es inhábil o la fecha determinada lo es, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.
- d) Si los plazos se fijan por mes o por año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día y mes de calendario posterior a

aquel en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquel en que se inició (en el primer caso se tiene un mes más un día y en el segundo caso un año más un día.

Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes calendario (se inicia el 31 de mayo y vence el 1º de julio por concluir junio el día 30.

Las notificaciones hechas con violación a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, serán nulas y en este caso, la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho ofreciendo las pruebas idóneas en el mismo escrito en que se promueva la nulidad de notificación; las instancias notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Admitido a trámite el incidente, se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que manifiesten lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

Si resultare procedente el incidente la sala ordenará la reposición de la notificación, anulando todo lo actuado y se impondrá una multa al actuario que no podrá exceder del 30% de su sueldo mensual, quien podrá ser destituido, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

La Sala Superior, ha sostenido que el exacto cumplimiento de los requisitos legales de las notificaciones, no puede interpretarse como un simple formalismo para dificultar la actuación de una autoridad, sino como un procedimiento de cuya realización depende que se llegue a la convicción de que un particular tuvo conocimiento fehacientemente de una resolución que lo afectaba y que si dentro del término legal no utilizó la vía de defensa procedente, la consintió. Esto es, que el no darle importancia al acto de notificación y a los requisitos que deben cumplirse es propiciar la indefensión a los particulares, lo que es completamente contrario al texto del artículo 16 constitucional.²⁶

Aun cuando lo anterior está referido a la notificación del acto que puede ser impugnado por el particular, las ideas que se exponen son aplicables a las notificaciones de los asuntos o acuerdos, sean de la Sala o del magistrado instructor, pues de la correcta notificación de ellos, depende una justa resolución en el juicio.

²⁶ Margáin Manautou Emilio, *De lo contencioso administrativo de nulidad o de ilegitimidad*, pág 296.

2.7.4. INTERRUPCIÓN POR CAUSA DE MUERTE, DISOLUCIÓN, INCAPACIDAD O DECLARATORIA DE AUSENCIA

El artículo 224 del Código Fiscal, establece que este incidente durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

1. Se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.
2. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso.

Conforme al artículo 369, segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, también ha lugar cuando fallece el representante procesal de una parte, antes de la audiencia final del negocio.

La interrupción que regula este incidente tiene como límite máximo un año natural, plazo en el cual debe de denunciarse la sucesión del demandante y designarse albacea, al representante de la parte que ha quedado sin representante procesal provea a su sustitución, o al representante legal del menor o mayor incapacitado o del ausente, una vez que han transcurrido seis meses sin saberse de la existencia de éste último.

Es aplicable, el caso de interrupción, lo dispuesto en el artículo 368 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que nos dice: “Con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento, todo acto procesal verificado durante la suspensión es ineficaz, sin que sea necesario pedir ni declarar su nulidad definitiva quién es el representante legal o el tutor, al reanudarse el juicio de nulidad”.

2.7.5. LA RECUSACIÓN POR CAUSA DE IMPEDIMENTO

Este incidente se plantea cuando alguno de los magistrados de la Sala o Sección coinciden en una de las causales de impedimento y no se excusa de conocer de un negocio o juicio en el cual ocurra. Las causales que pueden dar origen a este incidente, son las siguientes:

1. Tener interés personal en el negocio, esto es, ser socio o accionista de la demandante.
2. Sean 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.

3. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio, fue accionista, o socio, o miembro del Consejo de Administración, o ejecutivo de la empresa o su representante legal antes de ser magistrado.
4. Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes. Por amistad estrecha debe entenderse que el demandante y el magistrado se consideran como si hubiese parentesco entre ellos. El que un magistrado lleve una amistad ordinaria con un litigante, o con el demandante o con el representante de una persona moral, ello no es causa de excusa. Lo será cuando esa amistad pueda llegar a influir en la decisión que deba adoptar el magistrado.
5. Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de su resolución.
6. Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Expuesta por el magistrado la causal de impedimento (que puede ser de Sección o de Sala Regional) el Presidente de la Sección o de la Sala Regional turnará el asunto al Presidente del tribunal para que éste la califique y de resultar fundada, se procederá en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La recusación de magistrados se hará mediante escrito que se presentará en la Sala o Sección respectiva, ofreciéndose las pruebas correspondientes. El presidente de la sala o sección, dentro de los cinco días siguientes, remitirá al Presidente del tribunal, el escrito de recusación junto con un informe que debe rendir el magistrado recusado, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno; a falta de este informe, se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal declara fundada la recusación, designará al magistrado que deba sustituirlo, de acuerdo a su Ley Orgánica.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese sólo efecto, con lo que se aclara que el magistrado del Pleno que tramite y elabore el proyecto que se apruebe no es recusable para conocer del asunto. Si la Sala Superior dicta la sentencia por ser ella atrayente en los términos del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, el magistrado que elabore el proyecto de sentencia no puede ser recusado. Sólo pueden ser recusados los magistrados de Sección o de la Sala Regional.

Por último, se establece que si se trata de magistrados de la Sala Superior, el mismo deberá de abstenerse de conocer el asunto.

Promovido alguno de los incidentes previstos en el citado artículo 217, se suspenderá el trámite del juicio en lo principal hasta que se dicte la resolución que corresponda.

Los incidentes de incompetencia en razón de territorio, de acumulación de autos, de interrupción por causa de muerte o disolución, el de recusación, incapacidad o declaratoria de ausencia, sólo podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción.

El incidente de nulidad de notificaciones, debe hacerse valer por la parte que argumenta se ha violado el procedimiento de notificación de los acuerdos dictados por la Sala Regional, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se dio cuenta de ello y si resulta procedente se deberá reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores.

No estando previsto algún trámite especial de los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días, acompañándose con ella las pruebas que ofrece el promovente, sean documentales, testimoniales o periciales.

2.8. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO (ARTÍCULOS 208 BIS, 227 Y 228 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)

Este incidente no se encuentra consignado dentro de los enumerados por el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que su interposición no interrumpe o suspende la tramitación del juicio, como sí ocurre con los cinco anteriores.

De acuerdo con el artículo 208 Bis del código invocado, procede la solicitud de suspensión de la ejecución del acto combatido, cuando el accionante la presente en su escrito inicial de demanda, o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia; presentándose ante la Sala que está conociendo del asunto.

De igual manera, se establece que en el auto que se acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar o negar la suspensión provisional de la ejecución.

El magistrado instructor dará cuenta a la sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

Ahora bien, cuando con la ejecución o inejecución del acto combatido pueda ocasionar perjuicios al interés general, se negará la suspensión solicitada, o cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ellas, de igual manera se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por lo perjuicios que con ello puedan causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, entre otros, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda, en términos del artículo 141, del código tributario federal.

En este precepto se determina que contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

Ahora bien, existen dos artículos más en el mismo cuerpo normativo que prevén hipótesis diferentes, así como un momento procesal diverso, para solicitar la suspensión de la ejecución, del acto controvertido en el juicio de nulidad, los cuales a continuación se detallan.

Cuando la autoridad demandada, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado, negando la suspensión del procedimiento de ejecución por considerar que los bienes o la garantía otorgada no satisface el interés fiscal que se ha determinado, con sus accesorios como lo son multas y los recargos, de conformidad con lo establecido por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, o bien se niegue a recibir la garantía que éste ofrece; se cumple con el presupuesto para que la parte actora promueva incidente de suspensión a la ejecución, en el juicio contencioso administrativo.

Esto es, el artículo 227, del código invocado, establece que los particulares podrán promover incidente de suspensión, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala regional que conozca del asunto o que haya conocido de ella en la primera instancia, acompañando copia de los documentos que hagan constar el ofrecimiento y, en su caso otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa ficta de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Este incidente podrá promoverse hasta que la Sala dicte sentencia y mientras no se emita la misma, se podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En el auto que admita el incidente a que se refiere el referido artículo 227, el magistrado instructor, ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Asimismo, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Si la autoridad ejecutora no rinde informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos; con lo cual se tendrá un plazo de cinco días a partir de que se haya recibido dicho informe, o que haya vencido el plazo para la presentación del mismo, para dictar la respectiva

resolución en la que decrete o niegue la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

De lo anterior, se desprende que el artículo 208 Bis, al disponer que únicamente no existe recurso alguno en contra del auto que decreta provisionalmente la suspensión de la ejecución del acto, omite señalar que pasa con la sentencia interlocutoria, que la ha de resolver en definitiva tal solicitud, lo cual constituye una mala regulación por parte del legislador; aunado a esto, el no permitir dar vista a la autoridad demanda, para que manifieste lo que a su derecho convenga, respecto de la forma y circunstancias que la accionante esté garantizando el crédito fiscal que se le determinó, se corre el riesgo de que al no poder determinar en forma correcta si se encuentra plenamente garantizado el interés fiscal, y si al final del procedimiento, la actora no prueba su acción, podría llevar a un detrimento en los ingresos de la autoridad emisora y con ello, un posible daño al interés general.

En tal tesitura, además de guardar inequidad procesal, también entra en contradicción con los artículos 227 y 228, ya que en tales presupuestos, sí se ordena dar vista a la parte demandada, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

2.9. EL RECURSO DE RECLAMACIÓN

El Código Fiscal de la Federación, establece un medio de impugnación, que las partes pueden hacer valer en contra de los actos dictados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del proceso contencioso administrativo, a fin de que sean revisados por el propio juzgador, mediante el cual podrán ser revocados, modificados, o en su caso, confirmados, denominado recurso de reclamación.

A diferencia de los recursos administrativos que se dan en sede administrativa a manera de autocontrol de legalidad que ejerce la administración pública, los judiciales tienen lugar dentro de un proceso jurisdiccional, por lo que se entienden como medios de impugnación intraprocesales, al estar previstos por un sistema procesal con la finalidad de dar oportunidad a los afectados de oponerse a las resoluciones de los tribunales pronunciadas dentro de un juicio (civil, mercantil, administrativo, etcétera.)²⁷

Conforme a lo establecido por el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de reclamación procederá ante la sala regional, en donde se haya radicado el juicio de que se trate, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que:

²⁷ Iturbe Rivas, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 2004, pág. 160.

- a. Admitan la demanda;
- b. Admitan la contestación;
- c. Admitan la ampliación de demanda;
- d. Admitan la contestación a la ampliación de demanda;
- e. Admitan alguna prueba;
- f. Desechen la demanda;
- g. Desechen la contestación;
- h. Desechen la ampliación de demanda;
- i. Desechen la contestación a la ampliación de demanda;
- j. Desechen alguna prueba;
- k. Tengan por no presentada la demanda;
- l. Tengan por no presentada la contestación;
- m. Tengan por no presentada la ampliación de demanda;
- n. Tengan por no presentada la contestación a la ampliación de demanda;
- o. Tengan por no presentada alguna prueba;
- p. Decreten el sobreseimiento del juicio;
- q. Nieguen el sobreseimiento del juicio;
- r. Admitan la intervención de un tercero, y
- s. Que rechacen la intervención del tercero.

El referido artículo 242, fue aprobado por el Congreso de la Unión tal como fue propuesto por el Presidente de la República en su iniciativa, según aparece en la publicación del 14 de noviembre de 1995, del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

Dicha reforma subsana el vicio de inconstitucionalidad de que adolecía el precepto, haciendo procedente el recurso de reclamación contra resoluciones que tengan por no presentada la demanda y hasta es susceptible de reclamarse el auto que la admita, además por supuesto, del que la desecha, por lo que el legislador acató la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada “RECLAMACIÓN EN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 242 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE ESTABLECE ESE RECURSO SÓLO PARA LOS ACUERDOS QUE DESECHAN UNA DEMANDA DE NULIDAD, Y NO EN CONTRA DE LOS QUE LA TENGAN POR NO INTERPUESTA”.

Ahora bien, por lo que hace a su trámite, el plazo para su interposición es de quince días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que se pretenda recurrir. Debiendo presentarse ante la sala o sección respectiva, esto es, ante el magistrado instructor o del presidente que dictó el acto recurrido.

No obstante de que ninguno de los preceptos legales regulatorios del recurso en mención, precisa que debe interponerse por escrito, de los artículos 199 del Código Fiscal de la Federación y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo, se infiere que de esa forma debe ser; asimismo, no se establece nada, para el caso de que la parte recurrente no exhiba copias para traslado del recurso de interposición del recurso, sin embargo, de forma analógica, debe aplicarse el artículo 209, penúltimo párrafo, del código tributario federal, en la parte que se refiere a los anexos de la demanda; sosteniéndolo de esa forma el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis: *“RECLAMACIÓN. COPIAS FALTANTES DEL ESCRITO RELATIVO DEL RECURSO DE, ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. La obligación de la Sala responsable de requerir al promovente para que exhiba las copias faltantes para correr traslado a las partes, se refiere a la demanda; sin embargo, ello no impide que la Sala responsable no pueda aplicar al caso por analogía, los preceptos que invoca el Juez de Distrito en la sentencia recurrida y en consecuencia que requiera al reclamante a fin de que exhiba las copias faltantes de su recurso, ya que en ambas situaciones se contemplan hipótesis similares, por lo que no es legal que la Sala responsable deseche de plano el recuso de reclamación interpuesto.”*

El artículo 243, puntualiza que el magistrado instructor no puede excusarse, lo que implica que debe intervenir integrando la sala para emitir sentencia, aun cuando es el responsable del acto impugnado, es decir, legalmente está obligado a revisar su propia resolución.

El artículo 244, del Código Fiscal de la Federación, ordena que no es necesario correr traslado a la contraparte, cuando la resolución impugnada sea de sobreseimiento por desistimiento del actor y sea dictada antes del cierre de la instrucción; por lo que es evidente que sale sobrando la aclaración de que la resolución sea dictada antes de que se cierre la etapa instructiva pues el magistrado ya no actúa después.

Finalmente, es de precisar que el Código Fiscal de la Federación, no faculta al magistrado instructor para calificar la procedencia del recurso, por lo que no le es dable desecharlo; sin embargo, deben atenderse a cuestiones generales del proceso, como pueden ser el que sea promovido por las partes y en contra de los supuestos establecidos por la norma, caso contrario, no sería procedente su admisión.

2.10. CIERRE DE INSTRUCCIÓN Y ALEGATOS

Para el cierre de instrucción, el artículo 235, del Código Fiscal de la Federación establece que *“El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación 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. Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa”*.

Atento a lo anterior, se tiene que al momento en que el magistrado instructor cierra la instrucción del juicio contencioso administrativo, ya no tiene que haber ninguna prueba, resolución de algún recurso, la tramitación de algún incidente, o pruebas supervenientes, etcétera, pendientes de acordar.

De esta forma, cuando existe una suspensión que no se haya levantado por cualquier motivo, o cualquier cuestión pendiente que impida la resolución del juicio, no se podrá dar término para presentar alegatos, toda vez que, en caso de que falte algo, quiere decir que todavía no se ha concluido la tramitación del expediente y que, como resulta obvio, no se puede cerrar la instrucción del juicio, ya que no se podría resolver éste.

Así, antes de cerrar la instrucción y una vez diligenciado todo, se tiene que conceder el término a las partes para formular alegatos, toda vez que de no hacerlo, se les estaría dejando en estado de indefensión, además de que se estaría cometiendo una violación procesal.

Ahora bien, por lo que hace a los alegatos en el contexto del juicio contencioso administrativo, resulta conveniente precisar que éstos, permiten resumir, razonar, sintetizar, y aún sistematizar los argumentos más importantes vertidos en la demanda y en su ampliación, o bien, en la contestación o en la ampliación a ésta, reiterar los fundamentos y motivos de las acciones y excepciones, así como lo administrado o probado en el desahogo de las diversas probanzas, para hacer notar al juzgador lo probado en juicio, pero sin introducir ningún elemento nuevo.

Los alegatos reiteran, explican, analizan y sistematizan lo ya expresado o probado en juicio. Con ellos, las partes pueden hacer razonar a los juzgadores respecto de porqué les asiste la razón, al insistir sobre los argumentos por los que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, haciéndole notar las incongruencias de su contraparte, reiterándole que se tiene la razón y que con las pruebas aportadas ha acreditado su pretensión.

Es conveniente precisar, que con los alegatos no se puede modificar la acción intentada, variar las pretensiones del escrito inicial de demanda, ni

modificar los fundamentos del derecho base de la acción; ni tampoco mejorar la contestación de la demanda.

La razón no sólo es que el Código Fiscal de la Federación lo disponga así, sino que se estaría dejando en estado de indefensión a una de las partes. Al introducirse un elemento nuevo respecto del cual no pudo argumentar lo que a su derecho conviniera y, adicionalmente se estaría permitiendo presentar nuevos argumentos en una instancia procesal inadecuada.

Desde las reformas del año de 1988 al Código Fiscal de la Federación, el artículo 235 obliga al juzgador a tomar en cuenta el contenido de los alegatos, cuando éstos se hubiesen presentado en tiempo.

Este aspecto resulta importante puesto que de no resultar obligatorio tomar en cuenta los alegatos, entonces saldría sobrando el que se otorgara a las partes el plazo para presentarlos y se estaría dejando a las partes en estado de indefensión.

2.11. LA SENTENCIA

La sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin al litigio y resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

Conforme a la doctrina, no toda sentencia pone fin al proceso, ya que existen las denominadas *interlocutorias*, las cuales resuelven cuestiones incidentales, que se pronuncian durante el curso del proceso, sin terminarlo.

Por otro lado, también se ha dicho que existen dos tipos de sentencias que ponen fin al proceso: las de fondo y las interlocutorias de sobreseimiento.

Las primeras son aquellas que resuelven los hechos controvertidos, y que, en consecuencia, deciden cuál de las partes en pugna acreditó sus pretensiones.

Las segundas no resuelven sobre las pretensiones objeto del proceso, sino que derivan de la existencia de causas que impiden al tribunal conocer del fono del asunto, pero que determinan la extinción del juicio.

En el ámbito legal no se establece tal distinción, ya que por una parte, en el Código Fiscal de la Federación conforme a lo preceptuado en sus artículos 236 y 248, sólo constituyen sentencia las que resuelven el fondo del asunto, y a las demás las denomina resoluciones.

Por otro lado, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220, clasifica las resoluciones judiciales en decretos, autos y sentencias:

decretos, cuando se refieran a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del asunto.

En consecuencia, la sentencia en el contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que ponen fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso, y que además constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

Además, la sentencia se encuentra estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, en razón de que en ella el juzgador efectúa un silogismo lógico, en donde la premisa mayor resulta ser la norma jurídica, aplicable al caso a debate; la premisa menor corresponde a los hechos controvertidos; y la conclusión es el sentido de la sentencia.

Pero es obvio que esta operación lógica no se realiza de manera mecánica, ya que en primer lugar aparece el examen *prima face* del caso a decidir, el cual consiste en el análisis de las pretensiones del actor, con el fin de decidir si es aceptado o rechazado.

Admitido el caso, se procederá al análisis de los hechos controvertidos en el cual no sólo el juez se concentra a una labor crítica sino también histórica, ya que a fin de conocer la verdad, deberá valerse de los datos aportados por las partes, oír a los testigos, cotejará documentos, se apoyará en las opiniones de especialistas en determinadas ramas del conocimiento, etc.

Concluido el proceso de abstracción de los hechos, el juzgador procederá a la aplicación del derecho, para lo cual determinará si tales hechos se adecuan a la hipótesis normativa, a través de una operación que la doctrina denomina *subsunción*, la que consiste en el enlace lógico jurídico de una situación particular, específica y concreta, con la previsión abstracta, genérica e impersonal contenida en la norma jurídica.

2.11.1. REQUISITOS

El Código Fiscal de la Federación, no contiene una disposición que establezca cuáles son los requisitos que la sentencia debe contener, lo cual no ha impedido que las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir sus fallos expresen una serie de datos que permite contener toda resolución judicial.

La doctrina ha dividido en dos los requisitos de las sentencias: los formales y los sustanciales. Los requisitos formales se refieren a la forma de redacción y a los elementos que debe contener.

Así, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 222, establece que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial (la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministro, y la autorización del secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

De tal manera, las sentencias están estructuradas en cuatro secciones:

- a) El preámbulo.- Es en el que se deben expresar el tribunal que pronuncia la sentencia, el lugar, la fecha y los datos que sirvan para identificar el asunto, como el número de juicio y el nombre de las partes.
- b) Los resultados.- Es donde el tribunal narra por orden cronológico las actuaciones procesales habidas, como la presentación de la demanda y la contestación, la admisión y desahogo de pruebas y la presentación de alegatos, sin que en esta sección, el juzgador pueda tomar decisión alguna.
- c) Los considerandos.- Son la parte más importante de la sentencia, porque es la sección en la que el tribunal analiza y decide sobre la pretensión y la contra pretensión, examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos a la vez que valora las pruebas ofrecidas y desahogadas, debiendo estimar también los alegatos que se hubieran presentado, y
- d) Los resolutivos.- Son aquellos a través de los cuales se expresa de manera concisa los considerandos, indicando concretamente el sentido del fallo.

Finalmente, la sentencia debe firmarse por los magistrados que la dicten y por el secretario que la autoriza. Al respecto los artículos 30, fracción VI, y 27, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete, disponen que los engroses de resoluciones de la Sala Superior serán firmados por el presidente del tribunal o de la sección; y el 47, fracción III, que el Secretario General de Acuerdos, lo autorizarán. En relación con los presidentes de las salas regionales no existe disposición similar, por lo que se entiende que la sentencia la deben firmar los tres magistrados, en unión del secretario (artículo 50, fracción II, de la propia ley orgánica).

Por lo que hace a los requisitos de fondo o esenciales de las sentencias, De Pina y Castillo Larrañaga, sostienen que son tres: congruencia, motivación y exhaustividad.²⁸

La congruencia implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador.

Tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial se ha sostenido que la congruencia es de dos tipos; interna y externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. La externa consiste en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos.

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

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

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, contempla el principio de congruencia al establecer la obligación de que en las sentencias, deben examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellos que puedan llevar a declarar su nulidad lisa y llana; de analizar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

El segundo de los requisitos -la motivación-, no exclusiva de las sentencias, sino que constituye una garantía que tiene todo gobernado, consagrada en el artículo 16 constitucional, el cual obliga a toda autoridad, incluyendo a las jurisdicciones, a “fundar y motivar” los actos que emitan, por el simple hecho de causar molestias a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. En consecuencia, la motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

²⁸ De Pina Rafael y Castillo Larrañaga José, Citados por Iturbe, Rivas Arturo, Ob. Cit., pág. 174.

La motivación, que también incluye la fundamentación, de la decisión, es una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado al órgano jurisdiccional a la emisión de la sentencia. Por lo tanto, constituye el presupuesto o razón de la sentencia, su fundamentación fáctica y jurídica en que el juzgador sostiene la legalidad de su acción.

El principio de motivación, también se encuentra regulado por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, pues además de establecer la congruencia de las sentencias, establece que éstas deberán fundarse en derecho.

El que las sentencias se funden en derecho implica que no sólo debe tomarse en cuenta la ley, sino que también podrá hacerse uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales del derecho, de la doctrina, de la jurisprudencia, etc.

Es decir, este precepto establece un contenido amplio al término “derecho”, acogiéndose ahí al mandato constitucional previsto en el artículo 41, que establece que la sentencia que se emita debe “ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

La justificación de la interpretación de las normas jurídicas, obedece a que el juzgador no puede dejar de resolver una controversia, aun cuando no haya norma expresamente aplicable, por la existencia de lagunas jurídicas, ya que presentándose esta situación, es válida la aplicación de cualquier método de interpretación e inclusive la integración por analogía, de mayoría de razón, o bien apegada a los principios generales del derecho.

2.11.2. MOMENTO DE PRODUCIR LA SENTENCIA

Conforme a lo dispuesto por el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, el momento de producir la sentencia es después del cierre de instrucción del juicio, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de aquél en que se produzca dicho cierre.

Para tal efecto, el magistrado instructor deberá elaborar un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, el cual será sometido a consideración de los demás magistrados integrantes de la sala.

Para su validez, las sentencias deberán emitirse, en forma colegiada por los magistrados integrantes de la sala regional respectiva. Se dice que un acto es colegiado cuando expresa la voluntad del órgano que lo emite, pero esa voluntad se forma por la concurrencia de dos o más de los integrantes del órgano

respectivo, que realizan la misma función y están colocados en un mismo nivel, decidiendo por liberación, y en ocasiones por votación.²⁹

Por tal motivo, cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá optar por cualquiera de las siguientes opciones: a) limitarse a votar en contra del proyecto; o b) formular voto particular razonado, que deberá ser presentado en un plazo que no exceda de diez días.

En el caso de que el proyecto no fuera aceptado por los otros magistrados de la sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y, el proyecto podrá quedar como voto particular.

Para el caso de que transcurridos los plazos señalados no se hubiere dictado sentencia, conforme a lo preceptuado por el diverso 240 del código aludido, las partes podrán formular, ante la Sala Superior, excitativa de justicia.

La excitativa de justicia es una institución propia del contencioso administrativo federal mexicano, la cual reviste el carácter de una queja que pueden hacer valer las partes ante el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Son dos las causas por las que procede la excitativa de justicia:

1. Cuando el magistrado instructor, no formula el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción.
2. Cuando la sala respectiva, no hubiere dictado la sentencia correspondiente, a pesar de existir el proyecto del magistrado instructor.

En el primer caso, recibida la excitativa, el Presidente del Tribunal solicitará un informe al magistrado instructor que corresponda, el cual lo rendirá por escrito en un plazo de cinco días.

Transcurrido dicho plazo, con o sin informe, el Presidente dará a conocer la excitativa de justicia al pleno del Tribunal, de encontrarla fundada, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado instructor formule el proyecto respectivo.

En caso de que no cumpliera con dicha obligación, será sustituido por el secretario de acuerdos que designe dicho Pleno, según lo previsto en el artículo 16, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa citado.

²⁹ Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Edit. Limusa, México, 1986, pág. 79.

En el segundo supuesto, promovida la excitativa, el informe aludido se solicitará al presidente de la sala o sección respectiva para que lo rinda dentro de un plazo de diez días a la sala o sección, para que dicte la sentencia; en el caso de que ésta no lo haga, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección.

Cuando un magistrado en dos ocasiones hubiere sido sustituido con motivo de la excitativa de justicia hecha valer, el presidente del tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

2.11.3. CLASIFICACIÓN

Las sentencias pueden ser de fondo o sobreseimiento, como ya se había precisado; las primeras deciden sobre la legalidad del acto impugnado, mientras que las segundas no resuelven la litis de fondo planteada por las partes, al limitarse únicamente, a declarar que la pretensión es inadmisibles por falta de algún presupuesto procesal, por lo que no hace cosa juzgada material y por tanto la pretensión podría deducirse otra vez mediante una nueva demanda.

Desde otro punto de vista, las sentencias pueden ser interlocutorias y definitivas, en función del objeto procesal que agotan: accesorio o principal.³⁰ Esto quiere decir que las interlocutorias resuelven un aspecto o incidente del proceso, por lo que sólo tienen efectos intraprocesales. Por el contrario las definitivas, como su nombre lo indica deciden la litis principal, por lo que son las que se emiten para poner fin al proceso.

Atento a lo anterior, esto es, tomando en consideración que las sentencias pueden ser de fondo o bien, pueden decretar el sobreseimiento del juicio, a continuación se analizarán las causas por las que la Sala del conocimiento, dicte cualquiera de estos dos tipos de resoluciones, a saber.

2.11.4. CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO

El sobreseimiento es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada.

Los efectos del sobreseimiento, son dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del juicio.

³⁰ Gómez, Lara Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 5ª ed., Edit. Harla, México, 1991, pág. 193.

Esta potestad jurisdiccional opera ya sea que las partes la hagan valer o de oficio. Tanto la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sostenido reiteradamente que las causas de sobreseimiento, por ser de “orden público”, deben estudiarse de oficio por el juzgador sea que las partes las aleguen o no.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación enumera como causas de sobreseimiento, las siguientes:

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.
- 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 el acto impugnado.
- V. 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.

La Sala que considere que ha operado alguna de las causales de improcedencia antes citada, podrá emitir la sentencia respectiva, sin necesidad de que se hubiera cerrado la instrucción del juicio, tal y como lo autoriza el artículo 236, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Las causales antes citadas, al haber sido estudiadas en forma detallada en un apartado anterior, se tienen aquí por reproducidas, por lo que se advierte innecesaria su repetición.

2.11.5. CAUSAS DE ANULACIÓN

Ahora bien, el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada. Tal precepto las enumera de la siguiente forma:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

A) Incompetencia del funcionario

La fracción I del precepto aludido, contempla la incompetencia del funcionario que haya emitido la resolución o procedimiento impugnados.

Así, primeramente es de definir la competencia, la cual la entendemos como el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo.

La competencia de los órganos administrativos se ha clasificado de diversas maneras, encontrándose entre las más importantes la que toma en cuenta el ámbito del poder o capacidad de actuación de un ente administrativo, conforme a la cual se divide en razón del grado, de la materia, del territorio, del tiempo y de la cuantía. La primera es aquélla que corresponde a los órganos de la Administración Pública Federal, por su posición en que se encuentran colocados dentro de su estructura jerárquica, así se habla de competencia de los órganos superiores y competencia de los órganos inferiores. La segunda se refiere al tipo o clase de función o actividad que de acuerdo con el orden jurídico se les haya otorgado; es un tipo de competencia que resulta de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa. La tercera se refiere al ámbito especial o circunscripción territorial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer sus funciones. La cuarta se refiere al lapso con el que cuenta el órgano para emitir sus actos. La última se refiere al valor económico que tiene el asunto, conforme al cual se asigna a los órganos superiores la resolución de asuntos de mayor valor económico y a los de menor valor a los órganos inferiores.

La doctrina ha clasificado la incompetencia en: invasión de funciones; por funcionarios de hecho, y por usurpación de funciones.

En cuanto a la invasión de funciones, Nava Negrete, establece que pueden realizarse por una autoridad inferior sobre el dominio de una autoridad superior, por una autoridad superior sobre el dominio de una autoridad inferior, o por una autoridad administrativa sobre el dominio de una autoridad igual a ella.³¹

³¹ Nava Negrete, *Derecho Procesal Administrativo*, pág.

Los primeros dos casos, se refieren a la incompetencia en razón del grado. El ordenamiento jurídico asigna determinada competencia a los órganos administrativos dependiendo de la posición jerárquica que guarden entre sí, sin que la misma pueda ser alterada. El superior jerárquico, no puede asumir la competencia de los inferiores, salvo los casos expresamente autorizados por la norma jurídica, y tampoco el inferior podrá atribuirse la del superior, a menos que exista autorización legal.

Así, en el primer caso, una autoridad inferior cuando no cuenta con atribuciones propias, sólo puede actuar en los casos de suplencia o de delegación de atribuciones, conforme al ordenamiento jurídico que lo prevé. La suplencia sólo puede darse en los términos y condiciones establecidas en la norma jurídica, y ésta sólo operara de manera temporal. Las delegaciones para que pueda operar, es menester que la norma jurídica la autorice, pues de lo contrario no podrá efectuarse.

Apoya lo anterior, la tesis I.1o.A.38 A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa del primer circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIII, marzo de 2001, página 1731, que reza lo siguiente:

“COMPETENCIA, FUNDAMENTO DE LA, EN CASO DE DELEGACIÓN DE FACULTADES. La delegación de facultades, como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, persigue como propósito facilitar los fines del primero, cuya justificación y alcance se encuentran en la ley orgánica, reglamento interior o acuerdo del titular, y si bien es cierto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación, tales requisitos son necesarios para la emisión del acuerdo delegatorio; sin embargo, cuando el delegado emite un acuerdo por virtud de tal delegación, su competencia queda fundamentada en la medida en que se cita el acuerdo delegatorio y la fecha de publicación en el órgano de difusión oficial, pues de estimar que el delegante tiene que manifestar expresamente dicha delegación en cada uno de los actos que emita el delegado por virtud del acuerdo delegatorio, éste perdería su razón de ser, que no es otra cosa más que facilitar los fines del delegante.”

El segundo caso, se refiere a que los superiores no pueden ejercer las atribuciones propias de los inferiores, si una ley o reglamento no lo autoriza. Su actuación sólo puede darse en los casos de que exista la avocación.

La avocación, se lleva a cabo cuando un órgano superior ejerce facultades o atribuciones que por la ley o por delegación tiene a su cargo un órgano inferior. Se dice que el superior se “avoca” a la atención de determinados asuntos.

Por otro lado, la incompetencia se produce cuando una autoridad de igual rango jerárquicamente que otra, produce actos administrativos que sean de las materias, o dentro de un territorio determinado, o de una determinada cuantía, respecto de los cuales otra autoridad es únicamente la competente.

Fuera de los casos de invasión de funciones, se presenta la incompetencia en razón del tiempo, la cual tiene lugar cuando la competencia asignada a un órgano administrativo es ejercida fuera del lapso otorgado, ya sea porque se hizo antes del tiempo o momento en que legalmente le corresponde actuar al órgano respectivo; o bien con posterioridad al vencimiento de la oportunidad en la que legalmente pudieron ser ejercidas, que en nuestro sistema se le conoce como “caducidad de facultades”.

En cuanto a la incompetencia por funcionarios de hecho, ésta se presenta en los casos en que un funcionario público, el cual ejerce funciones públicas, pero que ocupa el cargo ya sea con un nombramiento irregular (vicios en el acto de nombramiento), o por haber sido suspendido o revocado su nombramiento.

El funcionario de hecho, o de facto, se caracteriza porque ejerce la función bajo apariencia de legitimidad, es decir, tiene sólo una investidura.

Tal investidura, hace que el funcionario de facto se considere un verdadero funcionario, pues la inexistencia en sus condiciones o procedimientos ilegales relativos a su nombramiento o designación, son generalmente desconocidos por el público en general, de tal manera que su actuación se presume válida.

La doctrina establece que la presencia de los funcionarios de facto puede darse en épocas normales o bien en épocas anormales. En el primer supuesto el funcionario de hecho, responde a la idea de la *apariencia*, como la señalada en párrafos anteriores. En cambio, en épocas anormales, el funcionario de hecho responde a la idea de la *necesidad*, ya que tiene lugar en los casos de una revolución en la cual los agentes públicos regulares son sustituidos por los agentes del gobierno de facto, pero que dicha situación obedece a causas de necesidad de funcionamiento de los servidores públicos.

Esos agentes que han desalojado a la autoridades del gobierno regular, vendrían a ser, en principio al menos, usurpadores de la función pública; pero este concepto debe ceder en el caso a la necesidad del funcionamiento de los servicios públicos que no pueden quedar interrumpidos mientras subsista el estado de facto.

Por tal motivo, siendo usurpadores los funcionarios de un *gobierno facto*, necesitan para la validez legal de sus actos, la consolidación en el poder del gobierno revolucionario, ya que de esta manera los funcionarios nombrados por el gobierno de facto, adquieren su investidura regular. De lo contrario, tales actos carecen de legitimidad, pues emanarían de funcionarios usurpadores del poder.

En cuanto a la impugnación de los actos emitidos por funcionarios de facto, por falta de competencia, se ha considerado que tal competencia al ser de origen no puede ser materia de controversia en la vía contenciosa administrativa, toda vez que se carece de competencia para revisar la legitimidad de las autoridades del país, en tanto que no puede constituirse en árbitro de la existencia de los Poderes que deben depender de ella y porque además el artículo 16 constitucional no habla de autoridades legítimas, sino competentes

No obstante lo anterior, el remedio para los actos provenientes de los funcionarios de hecho, se encuentra establecido en el artículo 214, fracciones I y II del Código Penal Federal, que establece el delito de ejercicio indebido de servicio público, cuando un servidor público ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales; o bien cuando continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido, respectivamente.

Finalmente, cabe señalar que mediante el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995, se adicionó un último párrafo al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en que prevé que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad demandada para dictar la resolución impugnada.

En esta medida, cuando la Sala que esté conociendo del juicio advierta que la procedencia en controversia fue dictada por la autoridad demandada la cual carezca de la competencia legal para hacerlo procederá declarar su nulidad, no obstante que el actor no haya hecho valer en sus conceptos de impugnación dicha causal de nulidad.

B) Omisión de requisitos formales

La fracción II, del referido artículo 238, del código tributario federal, contempla el vicio por defecto de forma de la resolución administrativa.

La forma es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, en virtud de que a través de ella se exterioriza la voluntad del órgano

administrativo, por el que, si la voluntad no se manifiesta de alguna manera, no existe dicho acto.

La forma de exteriorización de la voluntad puede representarse de dos maneras diferentes: a) La instrumentación o documentación de la voluntad y b) La publicidad del acto.

En cuanto a la primera, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece los requisitos formales que deben contener los actos administrativos, los cuales consistentes en:

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

Por otra parte, es de mencionarse que en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3, además de los anteriores, podemos considerar como requisitos formales de los actos administrativos, los siguientes:

- a) Mencionar el órgano del cual emana,
- b) Sin error hacer referencia específica de identificación del expediente, de los documentos, de los nombres completos de las personas.
- c) Mencionar el lugar y fecha de emisión,
- d) Mencionar la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.
- e) Mencionar los recursos administrativos que procedan.

Tales requisitos formales son aplicables a los actos administrativos de las autoridades fiscales y administrativas, en razón de lo establecido por el artículo 16 constitucional, que dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

a) La forma escrita

Por regla general, la exteriorización de los actos administrativos lo constituye la forma escrita, lo cual permite por un lado, determinar de una manera más exacta la decisión del órgano administrativo, al establecerse con certeza el

contenido de los deberes o derechos de que tales actos emanan y por otra parte, valorar debidamente la legitimidad del acto.

Ahora bien, aún cuando la forma escrita constituye una garantía de los administrados, consagrada por el artículo 16 constitucional, no existe norma jurídica que imponga una determinada estructura formal del acto; aunque cabe señalar, que existen prácticas y usos administrativos en el sentido de emitir los actos administrativos apegados a determinados moldes; sin embargo, tales usos no tienen ninguna fuerza jurídica, por lo que las exigencias formales que tales actos deben satisfacer para ser legítimas, no pueden ser juzgados de acuerdo con tales usos, sino con base en las establecidas por las leyes que las reglamenten.

Por lo tanto, como regla general, los actos administrativos se producen por escrito.

Sin embargo, existen situaciones en razón de la naturaleza o circunstancia del acto, que no exigen o por lo menos, permiten otras formas de exteriorización de la voluntad del órgano administrativo, respecto de los cuales nos referimos al analizar la improcedencia del juicio por falta del acto demandado, por lo que los actos administrativos que pueden impugnarse en el contencioso administrativo federal, sólo son los que se han manifestado a través de la forma escrita, la afirmativa ficta y la negativa ficta. Razón por la cual, los actos que se exterioricen de diversa forma, al no ser impugnables en dicha vía, resultan irrelevantes para el objeto de este estudio.

b) La autoridad que lo emite

En los actos administrativos debe haber una mención expresa del órgano o autoridad que lo emite, a fin de que el gobernado, por un lado, esté en condiciones de saber a quién se le ha de imputar, y por otra parte, el poder determinar si tal órgano resulta competente o no para emitirlo. La omisión de tal requisito implica dejar en estado de indefensión al administrado, pues desconoce los supuestos indicados, lo que traería como consecuencia la ilegalidad del acto administrativo.

c) La fundamentación y motivación

La fundamentación y motivación constituye una garantía establecida en el artículo 16 constitucional, que todo acto de autoridad debe cumplir, la cual consiste en la declaración de cuáles son las circunstancias de derecho y de hecho que han llevado al órgano administrativo a emitir tal acto.

En consecuencia, dicha garantía comprende los aspectos jurídicos y fácticos con los que la Administración pretende sostener la legalidad de su acto.

Ahora bien, para que se pueda considerar que un acto administrativo cumple con tales requisitos, no es suficiente que contenga la cita de preceptos legales y las razones que han llevado a la autoridad a dictar un acto determinado, sino que es menester que entre los fundamentos jurídicos y los antecedentes de hecho exista una perfecta adecuación.

Por último, cabe señalar que mediante el decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995, se adicionó un último párrafo al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que prevé que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá hacer valer de oficio, la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

En tal virtud, cuando la Sala esté conociendo del juicio, advierta que la providencia a debate carece de la total fundamentación y motivación, procederá de declarar su nulidad, no obstante que el actor no lo haya hecho valer en sus conceptos de impugnación.

d) Objeto o propósito del acto

Lo que el acto administrativo resuelve, decide o certifica, constituye el objeto del mismo. Por tal motivo, el objeto se encuentra íntimamente vinculado, con la competencia del órgano administrativo, en cuanto que es la que determina el campo de acción de las autoridades.

Por tal motivo, constituye un requisito formal de todo acto administrativo al expresar el objeto del mismo, puesto que ello va a permitir al gobernado conocer su contenido, y así también determinar si existe o no algún vicio en el objeto.

Por último, doctrinalmente se ha considerado que el objeto o propósito del acto ha de expresarse en la parte dispositiva o resolutive del mismo. Sin embargo, no existe precepto legal que establezca en qué parte del acto deba hacerse.

e) La firma del funcionario

En virtud de que los órganos administrativos carecen de una existencia psicofísica, necesitan de personas físicas que manifiesten la voluntad del Estado. Estas personas físicas, como titulares del órgano, constituyen su elemento subjetivo, que ejercitan su elemento objetivo (la competencia), en el quehacer administrativo.

Por tal razón, la firma del funcionario constituye uno de los requisitos esenciales del acto, ya que a través de ella, se acredita la voluntad del órgano administrativo que efectivamente ha sido emitida de la manera indicada en el acto.

Ahora bien, la existencia de la firma del funcionario en el acto administrativo, debe constar plenamente y de manera autógrafa, es decir, debe ser estampada del puño y letra del funcionario que haya emitido tal acto.

No obstante lo anterior, si bien el artículo 38, del Código Fiscal de la Federación, establece que entre otros requisitos que los actos administrativos deben contener es la firma autógrafa, también lo es, que hace una distinción respecto de aquellas resoluciones que obren en un *documento digital*, pues establece que para ese caso, lo que deberá contener es la *firma electrónica avanzada* del funcionario competente.

Lo anterior es así, en virtud de que nuestro País, no puede quedarse al margen de los avances tecnológicos que hoy en día existen, aunado a que con ello, lo que se pretende es que los trámites que se realicen con base en los convenios realizados entre la Administración Pública Federal y los particulares, requieran un menor tiempo, sin que desaparezca la certeza jurídica de la voluntad expresada en documento digital, cuya información contenida, produzca los mismos efectos legales que los documentos firmados autógrafamente.

En virtud de que el destinatario (sujeto pasivo) del acto administrativo constituye la persona sobre la que recaen los efectos del mismo, es un requisito formal que se exprese su nombre o bien, en el caso de desconocerse, los datos que permitan su identificación.

Por tal motivo, el incumplimiento de este requisito permitirá conocer a qué gobernado le corresponde cumplir con las obligaciones impuestas en el acto o, en su caso, el titular de los derechos contenidos en el mismo, lo cual no sería posible si se omitiera el nombre del destinatario, lo que además traería como consecuencia, que el acto no pudiera surtir sus efectos.

Sin embargo, existe un excepción a la regla anterior, ya que las autoridades fiscales tienen facultades para verificar físicamente bienes y mercancías de procedencia extranjera, con el objeto de comprobar si se han cumplido las disposiciones que en materia de comercio exterior establecen tanto el Código Fiscal de la Federación, como la Ley Aduanera, esto es, si dichos bienes fueron introducidos de manera legal al país.

Por lo tanto, si la autoridad, tiene facultades para perseguir mercancías de comercio exterior en transporte, incluidos los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, ello con el objeto de que exista una inspección y vigilancia permanente en todo el territorio nacional, que permita cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada y salida del territorio nacional de mercancías. La referida potestad de persecución implica

que la autoridad fiscal se encuentra facultada para la realización de todas aquellas diligencias que sean necesarias para verificar la legal importación y/o tenencia de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, con el objeto de que el contribuyente no evada el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y de existir dicho incumplimiento, la autoridad pueda imponer las sanciones correlativas.

Lo anterior, implícitamente conlleva el desconocimiento por parte de la autoridad fiscal tanto del nombre del propietario, conductor y/o tenedor del vehículo, así como los datos de identificación de la unidad automotriz; los cuales conoce en el momento en el que se procede a la verificación del automotor, por lo tanto en si no se encuentra asentada en la orden de verificación, el nombre del destinatario, dicha actuación no se encontrará revestida de ilegalidad por lo que toca a ese punto.

f) Publicidad del acto

Por lo que respecta a la publicidad del acto administrativo, y aun cuando existe un sector de la doctrina que considera a este requisito como parte esencial del procedimiento, y no como una forma del acto; sin embargo, *el acto administrativo que no ha sido publicado, no puede producir efectos y, en consecuencia, no hace surgir tal acto a la vida jurídica, por lo que la publicidad constituye un requisito formal del mismo.*

La doctrina clasifica en dos los requisitos formales: formas substanciales y formas secundarias. Las primeras son aquéllas que influyen en el fondo del asunto y que de no cumplirse dan lugar a la nulidad del acto. Por el contrario, las segundas no tienen una influencia determinante sobre el contenido del acto y por lo tanto, no producirán su nulidad.

C) Violación de procedimiento

La fracción II, del artículo 238 del Código Fiscal citado, contempla la violación a las formalidades del procedimiento que deben seguirse previamente a la emisión del acto impugnado.

La doctrina ha englobado dentro de un mismo concepto las formas y las formalidades del acto administrativo. Sin embargo, entre la forma del acto y las formalidades del procedimiento existen diferencias que impiden darles el mismo tratamiento. Las formalidades del procedimiento, constituyen aspectos que forman parte del procedimiento administrativo, y por lo tanto, resultan requisitos anteriores o previos al acto administrativo, que en caso de haber sido transgredidos darán lugar a vicios en el procedimiento. En cambio, las formas del acto, al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, su existencia resulta concomitante al acto, que al no cumplirse se produce el vicio de forma del acto administrativo.

En consecuencia, los vicios de procedimiento tendrán lugar en los casos en que no se cumplen los requisitos establecidos por la ley en la preparación de la voluntad administrativa.

La elaboración del acto administrativo está sujeto a una serie de formalidades establecidas por el ordenamiento jurídico, al que se le denomina procedimiento administrativo. Éste ha sido definido como el *conjunto de actos o fases en que se desenvuelve la actuación administrativa para la realización del acto administrativo*.

El procedimiento administrativo se ha establecido por dos razones fundamentales: a) como una forma de eficiencia administrativa y b) como una garantía de los administrados.

“El procedimiento administrativo, como instrumento jurídico regulador de la relación jurídico-administrativa, en el ámbito procesal o formal, articular la relación ‘poder-derechos’, ‘prerrogativas-garantías’ haciendo viable su ejercicio y recíproco respecto, para que los derechos se ejerzan y los deberes se cumplan.”³²

En consecuencia, cuando la autoridad no cumple con la serie de trámites y formalidades establecidas por la ley, antes de emitirse el acto administrativo, su incumplimiento además de viciar la voluntad administrativa porque no se ha preparado conforme lo establece la ley, trae como consecuencia la ineficacia de la Administración y la violación a los derechos del gobernado.

Como garantía del gobernado, las formalidades del procedimiento se encuentran consagradas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, bajo el concepto genérico de “formalidades esenciales del procedimiento”, las cuales se han desarrollado ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia, en un doble aspecto: oportunidad de defensa y oportunidad probatoria.

La defensa se establece con el propósito de que los gobernados se encuentren en posibilidad de hacer valer sus derechos, por lo tanto presupone a su vez el derecho de audiencia.

El derecho de audiencia implica la participación activa de los administrados, la cual no debe limitarse a la simple presencia del interesado, ni a su derecho de ser oído, sino a garantizar su plena participación en el quehacer administrativo. Por tal motivo, el derecho de ser oído comprende también:

A) La publicidad del procedimiento. Es decir, debe procurarse al gobernado el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, bien sea a través de visitas o por traslado de aquéllas. El secreto de tales actuaciones sólo debe establecerse de manera excepcional, para aquellos casos en que la

³² José Roberto Dromi. Ob. Cit.

publicidad pueda entorpecer la labor de fiscalización de las autoridades, cuando pueda ponerse en peligro el honor, bienes, propiedades o derechos de terceros, y en los casos en que el interés general así lo requiera.

El secreto de las actuaciones por las causas antes indicadas, en nuestro sistema jurídico se encuentra establecido, entre otros ordenamientos, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 33, al establecer: *Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que existe disposición legal que lo prohíba.*

B) La oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo.

C) El derecho de hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

Pero la defensa no sería completa si el gobernado no tuviera la oportunidad probatoria, es decir, el derecho de demostrar la veracidad de los hechos en los cuales funda sus pretensiones.

Lo anterior es así, ya que de no otorgarse la audiencia al gobernado el acto de la autoridad sería violatorio de las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por tal motivo, corresponde a los órganos que tramitan el procedimiento administrativo de realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan su decisión y a su vez permitir al gobernado el derecho de ofrecer, antes de la emisión del acto, todo tipo de pruebas que le sirvan de base par acreditar sus pretensiones.

Sin embargo, lo expuesto sólo hace referencia a los aspectos generales sobre el contenido de los requisitos esenciales que deben contener todo tipo de procedimiento administrativo, ya que en lo particular, es menester observar en cada caso concreto cuáles son las formalidades que las leyes establecen para la producción de actos administrativos que regulan.

Por último, la doctrina engloba bajo un solo concepto las formas de actos y formalidades del procedimiento, las cuales, también dan lugar a la nulidad del acto administrativo, siempre y cuando, afecten las defensas de los gobernados.

En cuanto a las violaciones del procedimiento que afectan las esferas del particular, en primer término la doctrina ha considerado que la violación a las

formalidades esenciales del procedimiento implican la inobservancia por las autoridades a las normas procesales que establecen requisitos vinculados con los derechos de defensa del gobernado, tales como: reglas relativas a notificaciones o citaciones; recepción de pruebas; observancia estricta a los plazos establecidos en la ley; el conocimiento oportuno y veraz a los particulares de los documentos que servirán de base a la autoridad para la emisión de un acto administrativo; la admisión de recursos o instancias legalmente procedentes sin exigir formalidades a los particulares que entorpezcan sus defensas, etcétera.

Sin embargo, dentro de los ordenamientos administrativos fiscales y procesales que rigen el juicio contencioso administrativo federal no existen normas jurídicas que establezcan cuáles son los casos en que se da una violación a los requisitos o formalidades esenciales del procedimiento que trascienden al fondo del asunto y afectan las defensas del gobernado.

Ante la falta de norma, ya que tanto la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como el Código Fiscal de la Federación, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no establecen cuáles son las violaciones del procedimiento que afecten las defensas de los particulares, habrá de aplicar en lo que sea posible por analogía las reglas contenidas en el artículo 159 de la Ley Amparo, las cuáles consisten en:

- I. Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;
- II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trata;
- III. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;
- IV. Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;
- V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;
- VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviera derecho con arreglo o a la ley;
- VII. Cuando sin su culpa se reciban, sin su consentimiento las pruebas por las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;
- VIII. Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos, de manera que no pueda alegar sobre ellos;
- IX. Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo.
- X. Cuando el tribunal judicial, administrativo o de trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo

- impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder;
- XI. En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden a juicio de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda.

D) Violación a la ley

La fracción IV del precepto en estudio, contempla lo que la doctrina denomina como el vicio de “violación a la ley” y que son: si los hechos que motivaron la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada y si el acto administrativo fue dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar la debida.

La causal en comento, difiere de las anteriores ya que en este caso el funcionario competente emite el acto con observancia de las formas y formalidades legales; pero en cuanto a su contenido existe contradicción con las prevenciones de las normas jurídicas relativas al fondo del asunto.

E) Desvío de poder

La fracción V, del citado artículo 238, hace alusión al desvío de poder, que en el código anterior sólo se regulaba para los casos de imposición de multas y que ahora se ha extendido para todos los actos emitidos en ejercicio de facultades discrecionales.

En primer término, se entiende por facultades discrecionales, aquéllas consagradas por una norma jurídica en la cual se faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad, ante determinadas circunstancias de hecho, decida lo que es oportuno hacer o no hacer.

En contraposición a dichas facultades, existen las llamadas facultades regladas, las cuáles consisten en que ante determinadas circunstancias la norma jurídica prescribe los términos en que ha de emitir su decisión el órgano administrativo.

Tanto las facultades regladas, como las discrecionales se establecen para que la actividad administrativa sea eficaz, conveniente u oportuna, pero en algunos casos la norma jurídica es quien determina esa eficacia, consecuencia u oportunidad (facultades regladas); y en otros casos se deja a libre apreciación del órgano que emite el acto (facultades discrecionales).

En el primer caso, la ley se sustituye al criterio del órgano administrativo y predetermina ella misma qué es lo conveniente al interés público; en tales casos el administrador no tiene otro camino que obedecer el mérito del

acto. Su conducta, en consecuencia, está predeterminada por una regla del derecho; no tiene él libertad de elegir entre más de una decisión: su actitud sólo puede ser una aunque esa una, sea en realidad inconveniente.

En el segundo caso, la ley permite a la autoridad administrativa que sea ella quien aprecie la oportunidad o conveniencia del acto a los intereses públicos; ella no predetermina cuál es la situación de hecho ante la que se dictará el acto, o cuál es el acto que se dictará ante una situación de hecho. El órgano administrativo tiene elección, en tal caso, sea de las circunstancias ante las cuáles dictará el acto, sea del acto que dictará ante una circunstancia.

Sin embargo, las facultades discrecionales no pueden ejercerse en forma ilegal. El hecho de que tales facultades otorgen al órgano administrativo cierta libertad para decidir su obrar, no implica que lo haga en forma arbitraria; por tal motivo, la actividad discrecional, como toda actividad administrativa, debe desarrollarse conforme a derecho.

Para que la actividad discrecional no se ejerza ilegalmente se han establecido limitaciones a la misma, las cuales determinan el campo de acción de la discrecionalidad y permiten su control jurisdiccional.

Como límites a la actividad discrecional se han considerado: a) La razonabilidad; b) La buena fe y c) El desvío de poder. De tales limitaciones, las dos primeras se encuentran contempladas como causales de nulidad, en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, por omisión en requisitos formales y por violación a la ley, en tanto que la razonabilidad implica que el acto administrativo sea justo, proporcionado, equitativo; en consecuencia, dicho acto será irrazonable cuando: a) no se den los motivos ni los fundamentos; b) no se tomen en cuenta los hechos y las pruebas acreditados en el expediente administrativo, y c) no exista adecuación entre los motivos del acto y los preceptos legales invocados como fundamento del mismo. Por su parte, la buena fe, sirve de limitante a la actividad discrecional de la Administración, pues parte de la confianza que debe prevalecer en la actuación administrativa, por lo que el acto, producto del ejercicio de facultades discrecionales, será ilegal, cuando su emisión se haya usado la mala fe, que lleven al engaño o al error al administrado, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, que lo haría ilegal.

Por lo que respecta al desvío de poder, que como causal de nulidad se encuentra previsto en la fracción materia de este apartado, se tiene lo siguiente:

La actividad administrativa tiene una finalidad y los órganos administrativos reciben una competencia restringida también con una finalidad; de tal manera que el administrador al ejercitar su competencia debe hacerlo de acuerdo con el fin contemplado por la ley, pues legalmente sólo está autorizado a usar el poder de la ley, con la finalidad establecida en ella.

La doctrina ha considerado que existe desvío de poder, que determina la nulidad del acto administrativo, en tres casos, cuando el funcionario actúa con:

1. *Un fin personal.* En este caso, el acto administrativo ha sido emitido para satisfacer las aspiraciones personales del agente público, como puede ser venganza, partidismo, favoritismo, lucro, etcétera.
2. Con la finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros.
3. Con la finalidad de favorecer a la Administración Pública. En este caso se trata de un fin administrativo pero distinto del contemplado por la ley. Se presenta con mayor intensidad que los anteriores. El funcionario protege un interés general, pero diverso al esperado por la ley.

Pero, no obstante que el desvío de poder se encuentra contemplado como una causal de nulidad de los actos administrativos, en el orden procesal existe dificultad probatoria para demostrar dicha causal.

La dificultad de demostrar el desvío de poder obedece al carácter subjetivo de las intenciones del funcionario, el cual normalmente procura disimular que actuó con un fin distinto al requerido por la ley, ya que, como se ha dicho, el acto es emitido con la competencia requerida, con las formalidades y procedimiento establecidos, lo cual hace que tal acto se encuentre revestido de una aparente legalidad y, por lo mismo, la desviación existente no es fácil demostrarla.

Sin embargo, esa dificultad no resulta insalvable, ya que el funcionario que ha actuado con desvío de poder ha dejado constancias de su conducta ilegal, que puede acreditarse con pruebas documentales, testimoniales, presuncionales u otras que sean idóneas para tal menester.

Así, con apoyo en las presuncionales, los síntomas denunciadores del desvío de poder, consisten en:

- A) *La contradicción del acto con actos o medidas posteriores.* Como es el caso de que el funcionario fiscal se ha rehusado a conceder dispensa de garantía del interés fiscal, y en cambio, en meses posteriores concede otras peticiones de dispensa sin haber variado sus criterios por las que negó la anterior.
- B) *Contradicciones del acto con actos o medidas anteriores.* Como puede acontecer en el caso de que se deje sin efectos el nombramiento de un funcionario público, argumentando razones de incapacidad cuando días antes se le habían confiado encargos delicados, los cuales había resuelto satisfactoriamente.

- C) *Motivación excesiva*. La cual puede servir de indicio de que el funcionario pretende defender su acto en forma a *priori*, justificando fuera de lo normal su actuación.
- D) *Injusticia manifiesta*. Consiste en las determinaciones impuestas en razón de un interés privado, sin la suficiente razón de interés público.
- E) *Disparidad de tratamiento*. Lo que se presenta cuando el funcionario ante hechos iguales, adopta medidas contradictorias.
- F) *Presiones sobre el funcionario*. Tiene lugar cuando en funcionario, después de ser presionado por un tercero, toma una decisión contraria a la esperada por el gobernado.

Pero para que tales presunciones puedan ser eficaces para demostrar la desviación alegada, es necesario, como ya se expresó al analizar tal prueba, invocar los supuestos en que se apoyan, así como los diversos medios probatorios de los cuales derivan tales hechos.

2.11.6. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Conforme a lo establecido por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, 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 hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

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.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará, la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos también podrá indicar los términos conforme a los

cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

De la anterior transcripción tenemos que las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, precisarán los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá, dictar su nueva resolución, en los siguientes casos:

- a) Cuando la nulidad se apoye en la omisión de requisitos formales, que afecten la defensa del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, excepto cuando se trate de facultades discrecionales.
- b) Cuando la nulidad se apoye en vicio del procedimiento, que afecten la defensa del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, excepto cuando se trate de facultades discrecional.
- c) Cuando la nulidad de apoye en las demás causales de anulación.

En los dos primero supuestos, excepto tratándose se facultades discrecionales, la nulidad será siempre para el efecto de que la autoridad emita su nueva resolución o reponga el procedimiento, según sea el caso, debiéndose precisar en la sentencia en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, señalándose, además, los términos en que deberán ser subsanadas tales violaciones.

El último supuesto, se refiere a aquellos casos en que la sentencia se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo o a la devolución de una cantidad.

Derivado de lo anterior, tenemos que en los casos de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, la sentencia en que precise los términos en que debe dictarse otra, tendrá efectos restitutorios de los derechos subjetivos que hayan sido violados al actor, o el cumplimiento de una obligación, como son los casos de devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado, en materia de pensiones civiles o militares, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en materia de pago de daños o perjuicios causados por servidores públicos a los gobernados.

Asimismo, en los casos de actos o resoluciones administrativas dictados sobre interpretación y cumplimiento de contratos, no sólo de obra pública celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, sino también por las entidades del sector paraestatal. Además de los actos o resoluciones administrativos dictados en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios del sector público; respecto de las sanciones disciplinarias impuestas por las Universidades Públicas, integrantes de la Administración Pública Paraestatal, a sus alumnos; o bien en materia de legalidad de las expropiaciones; de la revocación de concesiones administrativas,

como son: a) de servicio Público; b) de uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, y c) de obra pública (como son las de carreteras, caminos, puentes, puertos), en las que no sólo se conocerá y resolverá sobre la legalidad de la revocación; sino también, en su caso, de la indemnización de la expropiación y de la que legalmente se tenga que dar al concesionario por el rescate de la concesión, en caso de que ésta sea procedente.

Por otro lado, es de mencionarse que no obstante que hubiera violaciones de forma o de procedimiento, tratándose de facultades discrecionales la sentencia no precisará los términos en que la autoridad demandada debe dictar su nueva resolución.

En esta medida, tenemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en atención a ciertos actos impugnados y tomando en cuenta la pretensión del demandante, actuará como un tribunal de mera anulación, y en cuanto a otros actos, lo hará de plena jurisdicción, ya que respecto de los primeros se concretara a restaurar la legalidad violada y en los segundos no sólo procederá a declarar la nulidad del acto impugnado, sino también declarará la existencia del derecho subjetivo violado, condenando a la autoridad a su restablecimiento y al cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Por otro lado, como se observa de lo dispuesto por el referido artículo 239, el legislador, al establecer los supuestos en que las sentencias de nulidad sean para efectos de emitir otra resolución, lo hace tomando en cuenta la causal de nulidad que se haya considerado fundada, lo que pone de manifiesto que independientemente de que se declare la nulidad lisa y llana de una resolución administrativa, esto no impide a la autoridad el poder emitir una nueva en la que se subsanen las deficiencias en que se incurrió en la primera.

Si el motivo de anulación fue el previsto en el inciso b), es decir la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado, el efecto de la sentencia será análogo a la situación anterior. La resolución o procedimiento serán anulados, pero la autoridad competente no estará impedida para emitir otra resolución o iniciar otro procedimiento en la que cumpla con las formalidades exigidas.

Cuando la nulidad se debe a la violación de la disposición aplicada, o por no haberse aplicado la debida, el tribunal habrá tenido que examinar las cuestiones de fondo controvertidas y por tanto su determinación no sólo, como en las hipótesis anteriores, tendrá el efecto de privar de todo valor jurídico a la resolución o procedimiento impugnado, sino ninguna autoridad podrá estar en posibilidad legal de emitir otra o de llevar adelante un procedimiento sobre un fallo que examinado el problema ha establecido una conclusión que tiene el valor de caso juzgado. Esto ocurre, por ejemplo, cuando debatiéndose un problema sobre la procedencia de un impuesto se llega a la conclusión de que no debía pagarse. En este caso ni la autoridad que dictó la resolución anulada ni cualquier otra

podría dictar una resolución en sentido diverso al resuelto, y de hacerlo estarían violando la sentencia.

Finalmente, cuando tratándose de sanciones, se considera que se incurrió en desvío de poder la sentencia tiene dos pronunciamientos, expresa o tácita. El primero necesariamente implica un reconocimiento de validez del proveído sancionador, en cuanto que tipificó una infracción y determinó sancionarla, pues de otro modo no procedería entrar al estudio del desvío de poder. El segundo supone la anulación del proveído, pero exclusivamente en cuanto a que la cuantificación de la multa fue realizada con abuso de poder. En este tipo de asuntos la autoridad sancionadora puede emitir un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción en los términos señalados en la sentencia y el ejercicio de esa facultad se hará en cumplimiento de ella y por lo mismo el término de la caducidad de las facultades para cuantificar, dentro de su poder, la multa será a partir del día siguiente en que surtió efectos la notificación de la sentencia. No podrá ser la de aquella en que se cometió la infracción, pues en cuanto al ejercicio de las facultades sancionadoras, se habría reconocido la validez y lo único que quedaría pendiente sería el ajustarse a los límites del poder. El artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, se aplicaría en estos asuntos y al declarar la nulidad se tendrían que señalar los términos conforme a los cuales se tendría que emitir una nueva resolución. También debe destacarse que este precepto resulta aplicable cuando el acto impugnado fue promovido en un recurso administrativo. Si se declara la nulidad ya sea por irregularidad del procedimiento o por vicios de la resolución se tendrá que precisar a la demandada los términos conforme a los cuáles debe actuar y que la vinculan necesariamente a la sentencia.

Por último, tenemos que de acuerdo con lo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse o emitir la resolución definitiva en un plazo de cuatro meses, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación. En el caso de que en contra de la sentencia se interponga recurso, se suspenderá el efecto del fallo impugnado hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Ahora bien, si consideramos que la autoridad no repone el procedimiento ni dicta la resolución respectiva dentro del plazo señalado, ello no implica que la consecuencia legal de tal omisión sea el que la autoridad ya no pueda emitir su acto ni reponer el procedimiento, sino que tal disposición habrá que relacionarla con la diversa 239-B del Código Fiscal de la Federación, para así interpretar el citado artículo 239 en el sentido de que transcurrido el plazo mencionado el actor está en posibilidad de promover queja, prevista en el referido artículo 239-B.

2.11.7. CONTENIDO DE LA SENTENCIA

Conforme a lo preceptuado por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, y cuando la sentencia sea de condena a la restitución de un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

De lo anterior, se desprende que las sentencias que se dicten en el juicio contencioso administrativo, podrán ser meramente declarativas y también de condena, y por ello deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de la demanda;
2. Si la sentencia es de condena, deberá constatarse previamente la existencia del derecho subjetivo violado, y procederá a ordenar la restitución de ese derecho o la devolución de una cantidad;
3. Si la sentencia es declarativa sólo se concretará a anular o a reconocer la validez de la resolución impugnada.

Ahora bien, el particular que se vea afectado por una resolución recaída a un recurso administrativo, podrá:

1. Impugnar en el juicio contencioso administrativo tanto la resolución recaída al recurso administrativo como aquella que haya sido materia de dicho medio impugnativo.
2. Hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo.

En consecuencia, la sentencia que se dicte en estos asuntos, en el caso de que la Sala juzgadora encuentre elementos de ilegalidad, deberá anular tanto la resolución que resuelve el recurso administrativo, como la que fue materia del mismo.

Este sistema adoptado resulta benéfico para los particulares, en virtud de que, por un lado, al intentar el juicio contencioso administrativo puede mejorar sus argumentos de impugnación aduciendo cuestiones novedosas que no haya hecho valer en el recurso administrativo. Por otro lado, se evita el reenvío a la autoridad demandada para que subsane las violaciones de forma o de procedimiento que le dio origen, en cuanto que la Sala deberá en primer lugar estudiar los conceptos de impugnación que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana; anulando, en consecuencia, tanto la resolución dictada en el recurso administrativo como la que fue materia de éste

No obstante lo anterior, de acuerdo con lo previsto por el artículo 197, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en relación a que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso, ello sólo es aplicable en los casos en que la autoridad haya admitido a trámite el recurso administrativo, pues si lo desechó o sobreseyó, de ninguna manera puede también tenerse como impugnada la resolución recurrida, pues de la correcta interpretación de tal precepto se desprende que para que se considere simultáneamente impugnada la resolución recurrida en un recurso y, en su caso, plantear argumentos novedosos es indispensable que la providencia recaída a un recurso no satisfaga el interés jurídico del recurrente en la parte que continúe afectándolo, lo que implica que esta parte que continúe afectándolo necesariamente debe ser una cuestión relacionada, con el asunto y no por cuestiones diversas, como lo es el que el recurso de decreto improcedente.

2.11.8. LA EJECUCIÓN

La cabal observancia del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva requiere, además del libre acceso a los tribunales y del dictado de las resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, del cumplimiento de los fallos que han devenido firmes, sin el cual las sentencias se traducen en simples promesas para la parte actora, cumplimiento que, por otra parte, no siempre es fácil alcanzar, sobre todo cuando la parte condenada es la Administración Pública Federal.³³

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede requerir el cumplimiento de sus sentencias, cuando se trate de aquellas en las que se haya declarado la nulidad para el efecto de que la autoridad administrativa emita un nuevo acto, lo cual de conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, dispone dicha autoridad un término cuatro meses, contados a partir de que la sentencia haya quedado firme, por lo que si transcurrido ese plazo, no se ha dado el cabal cumplimiento, la parte actora, de conformidad con el artículo 239-B, puede interponer queja, misma que la Sala, de determinar que en efecto la demandada no ha emitido una nueva resolución, cuenta con la facultad de requerir a dicha autoridad el cumplimiento debido, por lo que hasta este momento, la referida queja, de la cual se hablará más a fondo en páginas subsecuentes, es el único medio con el cuenta el particular para hacer que se cumpla lo determinado por el referido tribunal federal.

³³ Iturbe, Rivas Arturo, Ob. Cit., pág. 196.

2.12. OTROS MEDIOS IMPUGNATIVOS

Aunque no están señalados como recursos, se prevén tres procedimientos especiales de impugnación, relacionados con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a saber:

1. La queja por incumplimiento de sentencia firme,
2. La aclaración de sentencia y
3. La excitativa de justicia.

2.12.1. QUEJA

A) Supuestos de procedencia

La queja por incumplimiento de sentencia firme, procede por una sola vez ante la Sala del tribunal que dictó la sentencia, en los siguientes casos:

- a) Indebida repetición de un acto o resolución anulado lisa y llanamente.
- b) Exceso en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- c) Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- d) Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que transcurra el plazo previsto para tal efecto.
- e) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Ahora bien, los supuestos de procedencia antes listados, se refieren a lo siguiente.

a) Indebida repetición

Este supuesto procede únicamente en el caso de que la sentencia de nulidad haya sido lisa y llanamente, en tanto que si se dictó para efectos, es obvio que la autoridad en acatamiento a dicho fallo se encuentra facultada para repetir su acto, en los términos y condiciones que en ella se haya establecido, y si no lo hace, bajo tales supuestos, la queja procederá por defecto o exceso, pero no por repetición del acto.

Para el caso en el que la sentencia anule un acto impugnado, de manera lisa y llana, tomando como base la omisión a las formalidades, por vicios de procedimiento o por desvío de poder, y no para efectos, como legalmente debería hacerlo, en virtud de que este tipo de sentencias, no impide a la autoridad que dicte un nuevo acto en que purgue los vicios que haya tenido el anterior, la autoridad puede válidamente volver a emitir su acto, pero si lo hace con las mismas irregularidades que dieron origen a la anulación del acto impugnado, procederá la queja por repetición del acto.

Por otro lado, cabe señalar que para considerar que se está en presencia de la figura de la repetición del acto, es menester que el acto denunciado sea idéntico en la ilegalidad que contiene el que se impugnó en el juicio correspondiente, de tal manera que se advierta claramente que la autoridad se está basando en los mismos vicios, supuestos y motivos que la Sala respectiva tuvo en consideración para decretar su sentencia de anulación, pues de lo contrario, es decir, si los actos denunciados no reproducen las características básicas del impugnado inicialmente, debe considerarse como acto diverso y por ello debe ser materia de un nuevo juicio de nulidad.

Ahora bien, si la nulidad se basó en la incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado el acto impugnado, o tramitado el procedimiento del que deriva dicho acto, habrá incumplimiento de la sentencia por repetición del acto, si el funcionario aún sin competencia vuelve a emitir su acto, en los mismos términos y condiciones que el anulado.

Por el contrario no habrá repetición del acto, si otra autoridad competente lo emite o bien, si la que emitió el acto impugnado al momento de dictar el segundo ya cuenta con la competencia para hacerlo, o en el caso de que siendo incompetente emita otro acto de contenido y por causas o motivos diferentes al anulado.

Si el motivo de anulación fue por la omisión de los requisitos formales, y no se dictó para efectos sino lisa y llanamente, la repetición tendrá lugar si la autoridad vuelve a emitir su acto sin haber subsanado tales formalidades.

En esta misma medida, si la nulidad se basó en vicios del procedimiento, se estará en presencia de la repetición cuando la autoridad vuelva a emitir un nuevo acto con las mismas violaciones de procedimiento que originaron dicha anulación.

En el caso de que la nulidad se deba a que no se realizaron los hechos que motivaron la emisión del acto, fueron distintos o se apreciaron de manera equivocada, o bien si se dictó en contravención a las disposiciones aplicables o dejó de aplicar la debida, como su estudio implica examinar cuestiones que atañen al fondo del asunto, y que tal sentencia trae como efecto que el objeto o propósito del acto quede destruido, la autoridad ya no podrá emitir

otro acto, y si lo hiciera, se estaría en presencia del incumplimiento de la sentencia por repetición del acto.

b) Exceso o defecto

La queja por incumplimiento de sentencia en razón de exceso o defecto, sólo es procedente en aquellos casos en que dicha resolución jurisdiccional haya sido para efectos, en tanto que tales supuestos únicamente se producen cuando en el fallo firme se ordena cumplir o acatar algo, mas no en lo que resulta ajeno a los lineamientos de la ejecutoria que se cumplimenta.

En esa tesitura, como en la sentencia dictada para efectos, la Sala debe precisar claramente la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, el incumplimiento a la sentencia en este supuesto, procederá cuando la demandada no se ajusta al alcance del fallo respectivo, bien sea que lo haga excediéndose en la realización de los actos que tenga que efectuar para su cumplimiento o bien que omita realizar alguna o algunas de las acciones ordenadas por la juzgadora, por lo que en el primer caso se estará en presencia del exceso y el en segundo en el defecto.

c) Omisión

La queja por omisión procede cuando la autoridad no da cumplimiento a la sentencia una vez que ha transcurrido el plazo de cuatro meses que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece para tal fin.

En este caso el afectado puede promover dicha instancia en cualquier tiempo para obligar a la autoridad demandada a emitir la resolución que corresponda conforme a los lineamientos consignados en la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

B) Tramitación

La queja deberá ser presentada por escrito dirigido al magistrado instructor ponente, dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En el caso de que exista omisión de cumplir la sentencia, el afectado podrá interponer la queja en cualquier tiempo.

En el escrito de queja, el promovente expresará las razones por las que considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

En la admisión de la queja, el magistrado instructor pedirá un informe justificado a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, el cual deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que en su caso, justificará el acto o la omisión que provocó la queja.

Una vez transcurrido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

En el caso de encontrar fundada la queja, por repetición del acto, la sala hará la declaratoria respectiva, dejando sin efectos el acto denunciado, además impondrá al funcionario responsable una multa equivalente a quince días de salario, y le ordenará se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. Tal resolución se notificará también al superior jerárquico del funcionario, a fin de que éste proceda a ejercer sus poderes que le confiere la relación jerárquica.

En cambio, tratándose de los casos de exceso o defecto, de encontrarlos fundados, la Sala dejará sin efectos el acto o resolución controvertidos y concederá al funcionario responsable un plazo de 20 días para que dé debido cumplimiento a la sentencia, señalando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplirla.

Por otra parte, de considerarse fundada la queja por omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, la Sala respectiva concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. Además le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario mínimo y se notificará la resolución a su superior para que éste proceda jerárquicamente.

Durante la tramitación de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si el interesado lo solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que la queja resulte notoriamente improcedente, por haberse interpuesto contra actos que no constituyen resoluciones definitivas, se impondrá a la promovente una multa de veinte a ciento días de salario mínimo vigente en el área correspondiente al Distrito Federal.

Pero en el caso de que existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, ordenarán instruir la como nuevo juicio.

Por último, cabe mencionar que la incorporación de este medio de defensa ha obedecido al hecho de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un instrumento para obligar a las autoridades a cumplir sus fallos, aunque tal instrucción resulta insuficiente para tal fin, en virtud de que, por un lado,

el Tribunal de referencia, carece de atribuciones de por sí y ante sí de ejecutar sus fallos y además, porque tal instancia sólo puede hacerse valer una sola vez, lo cual implica que si la autoridad insiste en el incumplimiento del fallo, el particular únicamente cuenta con el juicio de amparo para obligar a la demandada a cumplir con la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.³⁴

C) Incumplimiento de la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado

Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

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

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

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

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que procesa 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.

³⁴ Lucero Espinoza, *Ob. Cit.* pág. 278 y 279.

2.12.2. ACLARACIÓN DE SENTENCIA

La aclaración de sentencia puede ser promovida, por una sola vez, por la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura la sentencia definitiva de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta instancia, se promoverá por escrito, ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus efectos su notificación, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. La interposición de la aclaración de sentencia interrumpe el término para su impugnación.

Recibido el escrito de aclaración, la Sala respectiva deberá resolverlo dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción, sin que pueda variarse la sustanciación de la sentencia. La resolución que recae a dicha aclaración no admite recurso alguno, por sí sola, ya que se reputa parte integrante de la sentencia recurrida.

2.12.3. EXCITATIVA DE JUSTICIA

La excitativa de justicia procede por la inactividad del magistrado instructor o de la Sala, por no formular dentro del término de ley, su proyecto de sentencia o por no emitirla, respectivamente, tal y como ya fue expuesto con anterioridad.

2.13. EL AMPARO

En el presente capítulo, se examinará el medio de defensa que tienen los particulares, para impugnar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es el juicio de amparo, que se encuentra previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales y su reglamento -Ley de Amparo-.

En tal tesitura, es de precisar que existen diversos conceptos doctrinarios, de los cuales se puede llegar a concebir al amparo como un medio de control constitucional de tipo jurisdiccional, que opera por vía de acción y que se desenvuelve a través de un proceso incoado por el gobernado ante los tribunales federales, solicitando que se declare inconstitucional un acto de autoridad (*lato sensu*) que le perjudica en forma directa, ya sea para invalidarlo, o para que no le aplique –si se trata de una ley en sentido material-, sólo en el caso específico de que se trate, y obtener nuevamente el goce de la garantía individual violada, siempre que con anterioridad se hayan promovido los recursos comunes

procedentes para impugnar el acto relativo, salvo en los casos de excepción indicados en la Constitución y en la Ley Amparo.³⁵

El juicio de garantías se traduce en un verdadero proceso, porque se desarrolla mediante la realización de diversos actos jurídicos, llevados a cabo por el juez y las partes, que se encuentran relacionados entre sí y concluyen con una resolución judicial.

El quejoso (gobernado) afectado por un acto de autoridad que él considera contraventor del orden jurídico fundamental al solicitar la protección de la justicia, debe acudir ante una autoridad perteneciente al Poder Judicial Federal.

Se debe poner de relieve, además que el juicio de amparo no es un recurso *stricto sensu*, puesto que no entraña la continuación de un juicio ordinario ni crea una nueva instancia, sino que implica el surgimiento de otro juicio independiente.

Por otra parte, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, hacen alusión a dos procedimientos para que se desarrolle el juicio de garantías, que son: el directo, que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito y el indirecto, que se tramita, en primera instancia, ante los Juzgados de Distrito. El hecho de que existan estos dos procedimientos no significa que cada uno tenga teología diferente, pues como ya se ha afirmado, el amparo tiene como finalidad defender, a favor del gobernado, a la ley fundamental.

Así, se tiene que los actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran sujetos a control constitucional, pues para el caso de que sus actos sean revisados, será la Sala o el Magistrado Instructor, quien tenga el carácter de autoridad responsable, por lo tanto, dependiendo de su naturaleza, los actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden impugnarse en la vía directa o en la indirecta.

2.13.1. AMPARO DIRECTO

La procedencia genérica del juicio de amparo se encuentra prevista en artículo 103 constitucional, que establece que pueden tener el carácter de actos reclamados los emitidos por una autoridad que violen garantías individuales, así como los que impliquen invasión de facultades entre los Estados y Federación.³⁶

³⁵ Iturbe, Rivas Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 2004, página 278.

³⁶ Góngora Pimentel, Genaro David. *Ob. Cit.* pág. 154.

El amparo directo, se encuentra previsto en el artículo 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reza:

“Artículo 107.- Todas las controversias de las 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:

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particular sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

Del numeral supra transcrito y en concordancia con el artículo 158 de la Ley Amparo³⁷, aplicado al caso concreto, se deduce que son las sentencias definitivas, así como las resoluciones que pongan fin al proceso administrativo pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las susceptibles de reclamación directamente ante los Tribunales Colegiados de Circuito, pudiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercer su facultad de atracción cuando estime qué asunto lo amerite; siendo competente el tribunal colegiado que se encuentre donde resida la sala responsable.

Tratándose de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen la calidad de sentencias, aquéllas que en términos del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, reconocen la validez o declaran la nulidad de la resolución administrativa combatida, porque deciden el fondo de la controversia determinando si procede o no la pretensión de la parte actora.

Además de las sentencias definitivas, a partir de 1988, también se pueden impugnar en la vía directa las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que pongan fin al juicio, las cuales, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Amparo, son las que *sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido*, por tanto, en esa categoría, se ubican las resoluciones que desechan o tienen por no presentada la demanda y las que sobresean el juicio.

En el amparo directo, pueden planearse violaciones cometidas durante la secuela del proceso y/o al dictarse la propia resolución, siempre que,

³⁷ Góngora Pimentel, Genaro DAVID Y Saucedo Zavala, María Guadalupe, *Ley de Amparo, Doctrina Jurisprudencial. Compilación de tesis*, Edit. Porrúa, México, 1995, tomo II, 2812 p.p.

respecto de las primeras, hayan afectado las defensas del quejoso trascendiendo al sentido del fallo.

Ahora bien, por lo que hace a los errores cometidos dentro del *procedimiento*, no toda violación al procedimiento da lugar a la concesión del amparo a fin de que se reponga y se subsane la violación cometida, pues es indispensable que se trate de una infracción a una parte sustancial del procedimiento que haya dejado en indefensión al quejoso, de una gravedad tal que haya podido cambiar el sentido de la sentencia.

El otro tipo de violaciones que pueden plantearse en la demanda de amparo directo son las llamadas *in judicando*, que son las que comete el responsable en la fase decisoria, es decir, al pronunciar sentencia.

Además de las violaciones *in procedendo e in judicando*, el quejoso puede plantear en su demanda de amparo directo, de acuerdo con los artículos 158, último párrafo y 166, fracción IV, de Ley Amparo, que a su juicio es inconstitucional la ley, tratado internacional o reglamento que le hubiera sido aplicado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o por la autoridad demandada en el juicio administrativo. Esto es lo que Fix Zamudio llama "*recurso de inconstitucionalidad de las leyes*".³⁸

Tal y como lo asevera Góngora Pimentel, no se enjuicia directamente a la ley, puesto que el acto reclamado es una sentencia; no obstante, a través de la aplicación que de la ley realiza el tribunal responsable o la autoridad demandada, el Tribunal Colegiado de Circuito, puede llegar a declarar que un ordenamiento general contraviene algún precepto constitucional, cumpliendo de cualquier manera la función que tiene encomendada el Poder Judicial Federal.

Ahora bien, para el caso de que el promovente del amparo directo hubiere consentido previamente la ley, cuya constitucionalidad cuestiona en su demanda, sus conceptos de violación serán declarados inoperantes, de conformidad con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XVI, agosto de 2000, página 240, cuyo título es "*AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INVOCADOS EN CONTRA DE LA NORMA TRIBUTARIA APLICADA EN LA SENTENCIA RECLAMADA, SI AQUÉLLA FUE COSENTIDA AL PAGARSE EL IMPUESTO SIN HACER VALER LOS MEDIOS DE DEFENSA PROCEDENTES*".

Cuando el tribunal colegiado decida sobre la constitucionalidad de una ley y el asunto sea importante y trascendente, su sentencia es recurrible ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, caso en el que el juicio de amparo

³⁸ Fix Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, Edit. Porrúa, México, 1999, 2ª ed., pág. 31

directo tiene dos instancias, en los términos de la fracción IX del artículo 107 constitucional, que señala siguiente:

“Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.”

Atento a lo anterior, el recurso en contra de los tribunales colegiados, en los casos precisados, ya no es abierto, sino que sólo será procedente cuando a criterio de la Corte el asunto sea de importancia y trascendencia.

Así, resulta oportuno precisar que la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento que llegara a pronunciar un tribunal colegiado, solamente surte efectos en el caso concreto, es decir, sólo origina que el amparo se conceda contra la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que constituye el acto reclamado, con la finalidad de que en un nuevo fallo *desaplique* la norma jurídica en el caso específico.

Ahora bien, dentro del proceso a seguir, tenemos que la demanda de amparo directo, que debe cumplir con los requisitos que señala el artículo 166 de la Ley Amparo, debe presentarse ante la Sala Superior o Sala Regional que haya emitido la sentencia reclamada, cuyo presidente debe rendir informe justificado al mismo tiempo que remita la demanda al tribunal colegiado (artículos 168 y 169 de la Ley Amparo y 26, fracción XII, 22, fracción IV, y 35, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

2.13.2. AMPARO INDIRECTO

La procedencia del amparo indirecto, es muy amplia, sobre todo en materia administrativa, pues comprende tanto el amparo contra leyes, como el amparo contra actos del Poder Ejecutivo; sin embargo, únicamente se tratará sobre los casos en que procede en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La vía indirecta del juicio de amparo, se encuentra prevista en el artículo 107, fracción VII, constitucional en los siguientes términos:

“El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia. ”

De la transcripción anterior, se desprende que el amparo indirecto es procedente contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; ejecutados fuera de juicio o después de concluido; dictados dentro del proceso siempre y cuando impliquen una ejecución de imposible reparación; o que afecten a personas extrañas al juicio (incisos b) y c) de la fracción III, del artículo 107 constitucional y fracciones III, IV y V del artículo 114 de la Ley Amparo).

Los actos de los tribunales emitidos fuera de un juicio, son aquellos que no forman parte del desenvolvimiento de un proceso contencioso. Es decir, se trata de actuaciones de los órganos jurisdicciones que, por tener lugar dentro de un proceso, son más bien, materialmente administrativas, como los medios preparatorios a juicio, las diligencias de jurisdicción voluntaria y las relacionadas con nombramientos, adscripciones y responsabilidades de funcionarios.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo se tramitan juicios, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de su ley orgánica, así que no se presentan los actos prejudiciales ni los de jurisdicción voluntaria. Pero los actos administrativos relativos a los nombramientos, adscripción y responsabilidad de funcionarios que, evidentemente son dictados fuera de juicio, son susceptibles -si afectan el interés jurídico de algún gobernado- de impugnación vía amparo.

La categoría de *actos dictados después de concluido el juicio*, comprende a los que se pronuncian en ejecución de la sentencia. Y tratándose de del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es claro que son de esta especie las resoluciones de queja por repetición de la resolución anulada, por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia y por omisión de ese cumplimiento, a que se refiere el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

Bien apunta Lucero Espinoza al manifestar que, toda vez que la queja sólo se puede promover una vez, *si la autoridad insiste en el incumplimiento del fallo, el particular únicamente cuenta con el juicio de amparo para obligar a la demandada a cumplir con la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación.*³⁹

³⁹ Lucero Espinoza, Manuel, ob. Cit. Pág. 279.

Pero si bien es verdad que la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, es procedente para impugnar los actos administrativos que incumplan una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debemos aclarar que de acuerdo con el artículo 73, fracción XV, de la Ley Amparo, el particular afectado no está obligado a promoverla previamente al juicio de garantías, toda vez que la fracción VI del citado numeral 239-B, sólo prevé la suspensión cuando se trate del procedimiento administrativo de ejecución en términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, sin establecerla para casos distintos; y los artículos 141 y 144 de este último ordenamiento, prevén más requisitos para la suspensión de la Ley Amparo. Consecuentemente, el amparo sería procedente aun cuando no se agotara la queja de referencia.

Otro de los casos de procedencia del amparo indirecto contra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refiere a la impugnación de actos pronunciados durante la substanciación del juicio (sin que se trate, obviamente, de la resolución que le pone fin) que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación.

La aplicación práctica del texto de la fracción III, inciso b), del artículo 107 constitucional (reiterado en la fracción IV del artículo 114 de la Ley Amparo) ha sido complicada. No es fácil determinar cuándo una resolución intraprocesal es de imposible reparación; tan es así que el precepto ha sido interpretado de distinta manera. Y en efecto, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha cambiado de criterio al respecto en más de una ocasión.

La norma actualmente en vigor la ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aclarando que son actos (dentro de un juicio) de imposible reparación, aquellos que afectan directamente derechos consagrados en la Constitución, excluyendo, obviamente, a los que únicamente interesan derechos procesales, los cuales importan una violación meramente formal que puede ser reparada si el perjudicado obtiene sentencia favorable.

De esa manera, se pueden considerar como actos en juicio de imposible reparación, por ejemplo, los que ordenan una inspección en el domicilio de un particular, los que admitan una prueba pericial contable en los libros de un gobernado y los que imponen una multa o un arresto.

Como excepción a la regla general que se ha venido comentando, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que, dada su trascendencia, las cuestiones de personalidad son impugnables en amparo indirecto, aun cuando sólo importen violaciones procesales.

En relación con la impugnación de las leyes y demás ordenamientos de carácter general, cuando la aplicación se produzca al emitir el tribunal un acto intraprocesal se debe tener presente la disposición contenida en el último párrafo del artículo 158 de la Ley Amparo, con arreglo a la cual el amparo indirecto sólo es

procedente si el acto dictado dentro del proceso es de imposible reparación. En ese caso de que el acto no sea de esa naturaleza, el afectado deberá esperar a que el tribunal pronuncie la resolución que ponga fin al juicio para plantear la inconstitucionalidad de una norma jurídica general.

Es de enorme importancia la promoción del amparo indirecto contra un acto procesal de imposible reparación, porque en el amparo directo que se llegara a promover contra la resolución que ponga fin al juicio, no será procedente estudiar esa violación procesal.

De las disquisiciones anteriormente hechas, se concluye que el amparo indirecto en contra de actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictados dentro o fuera del juicio, es procedente cuando afecten a personas extrañas a la controversia, en los términos de los artículos 107, fracción II, inciso c), constitucional y 114, fracción V, de la Ley Amparo.

El proceso vincula únicamente a las partes del juicio administrativo quienes, para impugnar las resoluciones que perjudiquen sus intereses, deben someterse a la normatividad expuesta al inicio de este apartado. El tercero extraño se encuentra en una situación diferente, puesto que puede pedir amparo contra un acto que afecte su interés jurídico, con independencia de la naturaleza de ese acto, sin tener la obligación de agotar recursos ordinarios y sin tener que esperar a que se resuelva el juicio en definitiva.

El tercero extraño es, como dice Noriega, *“la persona que sin haber intervenido en un juicio y, por tanto, sin haber sido oído en su defensa, sufre un perjuicio en su persona o patrimonio derivado de actos ejecutados dentro de dicho juicio o fuera de él.”*⁴⁰ En otras palabras, el tercero extraño a un juicio es toda persona física o moral que no es parte en el proceso y que, a pesar de ello, resulta afectada por un acto del tribunal.

No se debe confundir al tercero extraño con el tercero interesado a que se refiere la fracción IV del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, pues este último sí tiene la calidad de parte en el proceso administrativo.

En relación con la figura del tercero extraño al juicio, es importante poner de manifiesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha equiparado al demandado no emplazado con un extraño al proceso, con todas las consecuencias que ello implica.

La demanda de amparo indirecto, que debe cumplir los requisitos que menciona el artículo 116 de la Ley Amparo, debe presentarse ante el Juez de Distrito del lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto que se reclame, de acuerdo con el artículo 36 de la ley en cita.

⁴⁰ Noriega, Alfonso, Lecciones de Amparo, ob.cit. , pág. 294.

Por lo que hace al procedimiento del amparo indirecto, el artículo 107, fracción VII, constitucional, establece que una vez admitida la demanda, se limitará al informe justificado de la autoridad responsable y a una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. Es evidente que se pretende que el proceso sea sumario. Aunque en la realidad, la mayoría de las veces en razón de diversos incidentes, recursos, ampliaciones de plazos y hasta de demanda y problemas para el desahogo de pruebas, se vuelve complicado.

La substanciación del juicio se encuentra regulada tanto por la Ley Amparo como por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

La sentencia del Juez de Distrito que, si no sobresee puede conocer o negar el amparo, siempre es recurrible mediante la revisión, que abre la segunda instancia, lo que ha dado motivo para que al amparo indirecto también se le llame biinstancial.

El conocimiento del recurso, según su competencia originaria, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con los artículos 107, fracción VII, inciso a), constitucional y 84, fracción I, inciso a) de la Ley Amparo, cuando, además de un acto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se reclama una ley federal o local, un tratado internacional o un reglamento del Presidente de la República o del Gobernador de un Estado, así como cuando en su sentencia el Juez de Distrito haya establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. En los demás casos, por exclusión, conocen del recurso los tribunales colegiados de circuito.⁴¹

Sin embargo, es pertinente poner de manifiesto que, por decreto publicado el once de junio de 1999, fue reformado el artículo 94 constitucional para establecer, entre otras disposiciones, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para, mediante acuerdos generales, remitir a los tribunales colegiados de circuito los asuntos en los que ya se hubiera fijado jurisprudencia, así como aquellos que el propio alto tribunal determine *para una mejor impartición de justicia*. Y haciendo uso de esas atribuciones, por acuerdo 5/2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de junio de 2001, la Corte determinó delegar, a favor de los tribunales colegiados de circuito, el conocimiento de los siguientes asuntos:

“QUINTO.- De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades específicas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito.

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios, cuando:

⁴¹ Chávez Castillo Raúl, *Juicio de Amparo*, Edit. Harla, México, 1997, págs. 52 y 53.

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado a la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia;

B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal o local; y

C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de la constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos primero y segundo de este acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación:

1. En materia penal, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) Aseguramiento o embargo de bienes;
- b) Aplicación de cualquier medio de apremio;
- c) Cateos;
- d) Arraigos o arrestos domiciliarios;
- e) No ejercicio de la acción penal;
- f) Identificación administrativa del procesado;
- g) Desistimiento de la acción;
- h) Reparación del daño; e

- i) Procedimiento de ejecución de sentencia.
- 2. En materia civil, cuando el tema esencial de fondo sea:
 - a) Aplicación de cualquier medio de apremio;
 - b) Procedimiento para hacer efectiva la garantía prendaria;
 - c) Juicio ejecutivo mercantil;
 - d) Arrendamiento inmobiliario;
 - e) Arrendamiento financiero;
 - f) Procedimiento de ejecución de sentencia.
- 3. En materia administrativa, cuando el tema esencial de fondo sea:
 - a) Práctica de una visita domiciliaria;
 - b) Multas y arrestos administrativos;
 - c) Procedimientos administrativos que ordenen el aseguramiento o embargo de bienes;
 - d) Procedimiento Administrativo de Ejecución;
 - e) Afectación de la actividad de los concesionarios del servicio público de transporte;
 - f) Cese o suspensión de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública; y
 - g) Fianzas;
- 4. En materia laboral, cuando el tema esencial de fondo sea:
 - a) Determinación de la competencia federal o local para conocer de un conflicto individual o colectivo;
 - b) Aplicación de cualquier medio de apremio;
 - c) Procedimiento de ejecución de laudo;
 - d) Efectos del emplazamiento a huelga y garantía de audiencia; y
 - e) Sindicación única de los trabajadores al servicio del Estado.
- D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las salas indistintamente, en forma interrumpida y en el mismo sentido,

aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.

II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito;

III. Los reconocimientos de inocencia; y

IV. Los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado consideradas fundadas por el Juez de Distrito y las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Colegiados de Circuito.”

El amparo y la revisión, pueden coexistir para impugnar una sola sentencia. Contra la segunda resolución que en cumplimiento a la ejecutoria de revisión del tribunal colegiado pronuncia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ciertamente no procede el amparo, aunque sea procedente sólo se refiere al aspecto de legalidad expresamente tratado por el tribunal colegiado, pero esa circunstancia tampoco produce indefensión a los particulares, puesto que además de que se les da intervención durante el trámite del recurso, si una determinada cuestión jurídica ya fue resuelta en definitiva por el Poder Judicial de la Federación, no sería congruente que la volviera a examinar en detrimento de la cosa juzgada y, por ende, de la seguridad jurídica, pues no se debe olvidar que la sentencia de revisión fiscal en esencia, equivale a una ejecutoria de amparo.

2.14. EL RECURSO DE REVISIÓN

El Código Fiscal de la Federación, establece como medios de impugnación que las partes pueden hacer valer en contra de actos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el recurso de reclamación y el de revisión; sin embargo el primero de ellos, al tener el carácter de intraprocesal, fue estudiado con antelación, por lo que nos resta efectuar el análisis respecto del recurso de revisión, al ser procedente su interposición únicamente en contra de resoluciones que pongan fin al proceso.

En primer término es de precisar que fue instituido por la “Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1946, en la cual se precisa que era procedente dicho recurso, en contra las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, pero de conformidad con el artículo primero de la citada ley, procedía a instancia de cualquiera de las partes, es decir, no estaba vedado a los particulares.

Algunos autores, manifiestan que el recurso de revisión es equiparable a un amparo directo, sin embargo, algunos tratadistas como Iturbe Rivas, argumenta que no es lógico que las autoridades cuenten con un medio de impugnación paralelo al juicio de garantías supuestamente en aras de la igualdad procesal, -razón que se adujo para su establecimiento- simplemente porque no hay igualdad entre los particulares y el Estado; pues aquéllos no cuentan con la facultad económico-coactiva, ni tampoco con la fuerza pública, así que no es acertado que las autoridades tengan un recurso similar al amparo para estar en un plano de “*igualdad*” con los gobernados, quienes son los únicos titulares de las garantías individuales.⁴²

Por otra parte el 1 de abril de 1967, entró en vigor un segundo Código Fiscal de la Federación (publicado el 19 de enero del mismo año), que abrogó tanto el código de 1938, como a las dos leyes reglamentarias (de 1946 y 1948) del artículo 104, fracción I, constitucional, al mismo tiempo que compilaba sus normas.

Este código instituyó dos recursos de revisión, uno para impugnar ante el pleno (ahora Sala Superior), las resoluciones de las Salas (artículos 240 y 241); y otro para reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sentencias del pleno que resolvieran el primer recurso, esto es, el legislador creó

⁴² Arturo Iturbe Rivas. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 2004, página 205.

una segunda instancia ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, y determinó que la revisión (a la que denominó como fiscal, en razón de que en los primeros años de vida, del referido tribunal, sólo conocía de asuntos en materia fiscal) ante la Corte constituía una tercera instancia, y si bien delimitó de manera considerable su procedencia; asimismo, quedó establecido que la revisión fiscal sólo la podían interponer las autoridades, cuando el asunto fuera de importancia y trascendencia, en la inteligencia de que se reunían tales características cuando el valor del negocio fuera de \$500,000.00 o más; también se dispuso que el escrito por el que se interpusiera el recurso, debería ser firmado por el titular de la Secretaría, Departamento de Estado u organismo autónomo correspondiente (artículo 242).

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967, se reformó la fracción I del artículo 104 constitucional, para disponer, en sus párrafos segundo a cuarto, lo siguiente:

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

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

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

Con esta reforma, se constitucionalizó la normatividad establecida por el código fiscal.

Como se ha visto, en su origen, el recurso era competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; siendo procedente en contra las sentencias de la Sala Superior, la que, a su vez, conocía de un diverso recurso de revisión; es decir, la revisión fiscal ante la Suprema Corte constituía una tercera instancia del juicio administrativo.

En esa tesitura, tenemos que el recurrente debía exponer las razones que mostraran que el asunto era importante y trascendente, por tanto, es ostensible la excepcionalidad del recurso, más aún, si se toma en cuenta que el código, de manera expresa, concedía a la Suprema Corte la facultad de determinar si estaba justificada la importancia y trascendencia del negocio.

En el año de 1987, el órgano revisor de la Constitución instituyó la fracción I-B del artículo 104 de la Carta Magna, que dice:

“ARTÍCULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer.

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 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.”

Acorde con la modificación constitucional y dentro de una serie de reformas tendientes a erigir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un “verdadero tribunal constitucional”, el legislador federal (*Diario Oficial* de 5 de enero de 1988) ajustó el Código Fiscal de la Federación a la Constitución, derogó el artículo 250 y a partir del 15 de enero de 1988, entró en vigor un nuevo artículo (248), el cual ha seguido sufriendo modificaciones.

Es trascendental la reforma de 1988, desde entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó de conocer el recurso de revisión y son los tribunales colegiados de circuito los competentes para resolverlo. Con esto la suprema corte cesó en sus funciones de tribunal de mera legalidad, para dedicarse a asuntos puramente constitucionales, además de que se regionalizó la justicia fiscal, pues el tribunal colegiado competente para conocer del recurso es el del lugar donde tenga su residencia la sala fiscal.

También a partir de 1988, desapareció el recurso de revisión que procedía ante la Sala Superior, por lo que ahora, al subsistir una sola revisión, el legislador ya no la denomina “fiscal”, aun cuando en el ámbito forense persiste la

costumbre de llamar “*revisión fiscal*” a la que resuelven los tribunales colegiados de circuito.

Como consecuencia de la supresión del recurso ante la Sala Superior, la revisión ya no implica una tercera instancia.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, quedaron convertidos en los órganos judiciales de segunda instancia respecto de las salas regionales y, asimismo, en relación con la sala superior cuando ésta resolvía juicios haciendo uso de su facultad de atracción, a que se contraría el artículo 239 Bis también creado entonces.

Por decreto publicado el 25 de octubre de 1993, se volvió a reformar la fracción I-B del artículo 104 constitucional, para quedar como hasta la fecha se encuentra en vigor, en los siguientes términos:

“I-B.- De los recursos re revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunal Colegiado 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 Tribunal Colegiado de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.”

Como se ve la razón de la reforma fue hacer procedente el recurso también contra las resoluciones definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

No obstante que en 1996, se reformó el artículo 122 constitucional, el 104, fracción I-B, sigue refiriéndose a la fracción IV, inciso e) del artículo 122” que ya no existe, por lo que es deseable la actualización que aluda al apartado C, base quinta, del artículo 122, que es el que prevé la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.⁴³

⁴³ Arturo Iturbe Rivas. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 2004, páginas 209 y 210.

Así, las resoluciones de los tribunales administrativos de las entidades federativas no son impugnables, vía recurso de revisión, ante el Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, el vigente artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, es consecuencia de la iniciativa presidencial publicada en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1996, mediante la cual el Ejecutivo de la Unión propuso al Congreso de 1996, mediante el cual el Ejecutivo de la Unión propuso al Congreso, además de derogar el recurso de apelación que entonces existía, reformar el precepto mencionado, exponiendo, entre otras cosas, que

“A fin de atender fielmente los postulados constitucionales de impartición de justicia pronta y establecer que la justicia en materia fiscal se imparta regionalmente en todas sus instancias y para todas las partes, se propone unificar los recursos procesales que las autoridades demandadas tienen a su alcance para impugnar las sentencias definitivas que dicten las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, y evitar que su resolución se centralice en la Ciudad de México, como actualmente sucede, tratándose del recurso de apelación.

En efecto, en la actualidad las autoridades pueden apelar ante la Sala Superior del citado Tribunal, las sentencias definitivas, que dicten las Salas Regionales, así como aquellas que decreten o nieguen el sobreseimiento, con excepción de las sentencias cuya nulidad derive de la aplicación de una jurisprudencia del Poder Judicial Federal, caso en el cual las autoridades tienen la posibilidad de interponer el recurso de revisión, el que también procede en contra de las resoluciones dictadas en primera instancia por la Sala Superior, tratándose de juicios que, por su importancia, hubiesen sido atraídos por dicha Sala.

Las autoridades pueden interponer el recurso de apelación ante la Sala Superior y el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito Fiscal competente por territorio, lo que ha provocado, entre otros efectos, la centralización de la segunda instancia del juicio de nulidad, por lo que respecta al recurso de apelación, en virtud de que su resolución corresponde en exclusiva a la Sala Superior del Tribunal de la Federación, la cual tiene su sede en la ciudad de México. Por ello, se propone, por una parte, la eliminación del recurso de apelación y por la otra, precisar los supuestos de procedencia del recurso de revisión.

De aprobarse la propuesta señalada, existirá sólo un medio de defensa para cada una de las partes, el cual será resuelto, en su caso, en forma conjunta por el Tribunal Colegiado de Circuito, lo que permitirá la emisión de resoluciones congruentes, la regionalización

de la justicia fiscal, el respeto cabal al principio de igualdad procesal, el de justicia pronta y el de economía procesal, así como la simplificación de los procedimientos de impugnación en contra de las sentencias definitivas que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación. En forma colateral, se sugieren las modificaciones pertinentes a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de adecuar el régimen de competencia de la Sala Superior y de las Salas Regionales al nuevo sistema de impugnación de sus sentencias definitivas.”

Dicha iniciativa, fue aprobada por la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la Cámara de Diputados, el 27 de noviembre de 1996, por mayoría de votos, siendo publicado, en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1996, los nuevos artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación.

En tal tesitura, el recurso de revisión constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, toda vez que sólo lo pueden interponer las autoridades, por conducto de la unidad jurídica encargada de su defensa, sean parte actora o demandada.⁴⁴

El recurso en mención, sólo procede contra las sentencias de las salas regionales que pongan fin a la instancia, sobreseyendo o resolviendo el fondo de la litis; y que el medio de impugnación está vedado para los particulares. Es superfluo el hecho de que el precepto prevea que son impugnables las resoluciones que nieguen el sobreseimiento, porque una decisión de esa naturaleza normalmente forma parte de una sentencia definitiva, pues al negarse a sobreseer la sala procede a examinar el fondo de la controversia a la luz de los conceptos de impugnación planteados en la demanda. Y si llegara a presentarse un caso en el que la Sala, durante la secuela del procedimiento, emitiera una resolución negando el sobreseimiento, el recurso sería improcedente en los términos del artículo 104, fracción I-B, constitucional, que dispone que el medio de impugnación es procedente contra “*resoluciones definitivas*”, con lo que excluye a los actos intraprocesales.

Asimismo, es de resaltar que el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y sus cinco fracciones, solamente se refieren a las resoluciones de las salas regionales, pues las de la Sala Superior se rigen, en cuanto a su impugnabilidad por normatividad diversa (penúltimo párrafo del propio artículo 248).

⁴⁴ Espinosa, Lucero Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo*, página 267.

El artículo 104, fracción I-B, constitucional dispone, que de la revisión conocerán los tribunales colegiados de circuito, mientras que el artículo 248, del código tributario federal, establece que es competente aquél tribunal que se encuentre en la sede de la sala regional respectiva. Aún cuando la disposición legal no menciona a la Sala Superior, debe entenderse que es competente para conocer el recurso contra sus fallos, el tribunal colegiado con residencia en el Distrito Federal, que es donde se encuentra la sede de la Sala Superior.

El escrito se presentará ante dichas salas, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia definitiva impugnada.

El recurso de mérito, además de tener el carácter de unilateral, resulta ser excepcional, ya que en primer lugar se espera que su interposición se haga con la seriedad y profundidad que el caso concreto así lo amerite y por otro lado, con el propósito de que la autoridad demandada no recurra de manera indiscriminada las resoluciones o sentencias definitivas de las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establecen profunda limitaciones para su procedencia.⁴⁵

En esta medida, el recurso de revisión no procederá en todos los casos, sino únicamente en los siguientes supuestos, de conformidad con el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, y que son los siguientes:

- I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.
En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.
- II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.
- III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades

⁴⁵ Manuel Espinoza Lucero, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo*, página 267.

Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiere a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
 - b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
 - c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
 - d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
 - e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
 - f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.
- IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Del numeral supratranscrito, se advierte en primer término que el recurso de revisión podrá ser interpuesto, siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos.

En tal tesitura, el primer supuesto de procedibilidad se relaciona con la cuantía del asunto, lo que implica verificar el monto del contenido económico de la causa, ya que procede el citado medio de defensa, si se cumple con el importe señalado en la fracción I, del citado numeral.

Asimismo, es de destacar que para determinar la cuantía, al ser un dato objetivo, debe considerarse únicamente la resolución contenida en el acto impugnado, como lo ha establecido el criterio jurisprudencial siguiente:

“CUANTÍA DEL NEGOCIO EN REVISIÓN FISCAL. SE DETERMINA POR EL VALOR DE LAS PRESTACIONES EXIGIDA EN LA DEMANDA.- CUESTIONES JURÍDICAS.- Para fijar la cuantía del negocio debe atenderse a lo reclamado en la demanda de nulidad. En el caso de que se discuta únicamente una cuestión de naturaleza jurídica, cuya solución no traiga consigo alguna de carácter económico, el negocio carece de cuantía.”

Lo anterior implica que la resolución administrativa impugnada necesariamente debe contener una determinación líquida, pues de lo contrario el asunto es de cuantía indeterminada.

Ahora bien, si la revisión solamente se discute respecto de una parte de la cuantía del negocio, en el supuesto de que fuera divisible, sólo el aspecto en el que persiste la litis, es el que se toma en consideración para determinar su procedencia.

Y cuando se trate de juicios acumulados, siempre que las demandas se hubieran presentado por la misma persona contra resoluciones similares de una sola autoridad se debe sumar la cuantía de cada uno de los juicios a fin de verificar si se actualiza el mínimo requerido.

Por lo que hace a la fracción II, del precitado artículo 248, del código tributario federal, se refiere a que si la cuantía es inferior a la señalada en la fracción I, o indeterminada, la revisión es procedente, siempre y cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, lo cual deberá razonar el recurrente.

Así, corresponde a los tribunales colegiados, determinar si ocurren dichas circunstancias, para admitir a trámite la revisión interpuesta.

Por otra parte, y en relación con la fracción III, del numeral 248 del código fiscal mencionado, es de referir que se privilegia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al establecer que procederá el recurso de revisión en contra de aquellas sentencias, que diriman controversias derivadas de resoluciones dictadas por dicha secretaría de estado, siempre que se refiera a los asuntos apuntados en sus seis fracciones.

En cuanto a la fracción IV, independientemente de la cuantía, el recurso de revisión será procedente cuando se trate de resoluciones en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y finamente en su fracción V, establece la procedencia de la revisión, cuando se tenga que decidir sobre los sujetos obligados; cuando el asunto se refiera a los conceptos que integran la base de cotización, y cuando deba resolverse acerca del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguir de riesgos de trabajo.

Es importante destacar que las cinco fracciones del artículo 248 antes precisadas, únicamente tienen aplicación tratándose de recursos contra sentencias de las salas regionales, por lo que para impugnar sentencias de la Sala Superior es aplicable el penúltimo párrafo del mencionado artículo, que indica que en contra de una sentencia dictada por la Sala Superior, el recurso es procedente siempre, es decir, sin restricción alguna, con tal de que dicha sala haya dictado sentencia en un juicio en el que ejerció facultad de atracción.

Aunque es incorrecto el lugar en que se sitúa dicho párrafo, pues debió ser un artículo diverso, porque el encabezado del artículo claramente alude a las resoluciones de las salas regionales, así que entre su contenido no podría dar lugar a alguna disposición, respecto de de las sentencias dictadas por la Sala Superior.⁴⁶

Finalmente, recibido el oficio respectivo, la sala del tribunal con las copias necesarias, el magistrado instructor, después de correr traslado a la contraparte, debe, de acuerdo con los artículo 88 y 89 de la Ley Amparo, remitirlo (a través del presidente de la sala) al tribunal colegiado correspondiente, cuyo presidente se limita a tenerlo por presentado y a turnar el expediente al tribunal colegiado en turno, que le corresponda conocer de dicho asunto, de acuerdo con la circunscripción territorial, respecto de la sala regional que haya dictado la sentencia recurrida.

⁴⁶ Arturo Iturbe Rivas. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 2004, página 247.

CAPÍTULO III. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el presente capítulo, se dará a conocer el procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con las disposiciones contenidas en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del uno de enero de dos mil seis, con la cual se deroga el título VI del Código Fiscal de la Federación, que antes lo regía.

Ahora bien, tomando en consideración que en el capítulo que antecede, se expuso el procedimiento contencioso administrativo, regulado por las disposiciones del título VI, del código tributario federal; durante el tratamiento del presente tema, únicamente se resaltarán las cuestiones netamente estipuladas en la referida Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, atento a que ya fueron abordados los aspectos más importantes de dicho procedimiento, de manera teórica, por lo que nos limitaremos a lo determinado en la referida ley federal, y para el caso de las figuras en que ambas leyes normen de forma similar, éstos, se referirán de manera somera, a fin de no entrar en recargadas repeticiones.

3.1. IMPROCEDENCIA

La nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 8, señala como causales imputables al promovente y que dan origen a la improcedencia del juicio, las siguientes:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada 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.

Las causales de improcedencia antes transcritas, se refieren a lo siguiente:

La fracción I del precepto aludido, señala la improcedencia del juicio cuando el acto impugnado no afecta los intereses jurídicos del demandante.

La fracción II del precepto en comento establece la improcedencia del juicio contra actos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual se encuentra establecida en el artículo 14 de su ley orgánica, así como en leyes especiales; en consecuencia, no procederá el juicio cuando se impugnen actos que no se encuentren regulados por tales ordenamientos legales.

De acuerdo con las fracciones III y VIII, es improcedente el juicio cuando el acto impugnado haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aun cuando las violaciones alegadas sean diversas, así también cuando haya sido impugnado en un procedimiento judicial.

La fracción IV, contempla la improcedencia del juicio por consentimiento de la resolución impugnada. Este consentimiento sólo se produce en dos casos: a) cuando el actor no promueva algún medio ordinario de defensa que prevean las leyes especiales respectivas, y b) por presentación extemporánea de la demanda de nulidad, lo que en este caso se da cuando sea presentada fuera del término previsto por el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que para los particulares es de cuarenta y cinco días, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado; mientras que para las autoridades dicho plazo es dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución favorable al particular. Tratándose de la materia de fianzas administrativas y penales el plazo es de treinta días naturales.

La fracción V, contempla la improcedencia del juicio por litispendencia, la cual entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos. Para que tal figura procesal opere es necesaria la existencia de identidad de partes (actor y demandado) y de la resolución impugnada.

De no existir la identidad aludida no daría lugar a la litispendencia, sino a la conexidad, que no tendría como consecuencia la improcedencia del juicio, sino la acumulación de autos y de no ser posible esto por encontrarse en diferentes instancias, operaría la suspensión del procedimiento del juicio interpuesto en segundo término.

Por otro lado, debe considerarse que tampoco existirá litispendencia en el caso de que ya se hubiera resuelto el juicio con el que se da dicha situación no obstante que no se haya notificado a las partes la sentencia respectiva, puesto que en este caso lo que se daría será la cosa juzgada.

La fracción VI, contempla el caso de improcedencia del juicio por falta de definitividad del acto impugnado. Para tal efecto, el artículo 14 de la Ley

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado.

En esta medida, para promover el juicio contencioso administrativo es menester que el afectado ejerza previamente las acciones de impugnación, previstas en las leyes especiales que regulan los diferentes actos administrativos, relativos a las materias sobre las que versa la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, salvo que su ejercicio sea afectado para escoger la vía que va a ejercer: administrativa o contenciosa.

La fracción VII, contempla la improcedencia del juicio por no ajustarse al principio de conexidad.

La conexidad obedece a la necesidad de impedir que para un solo asunto litigioso haya más de un solo proceso, y su finalidad es la de evitar que existan sentencias contradictorias sobre la misma controversia, lo que sólo se evita acumulando en un solo expediente tales juicios para que sea un solo juzgador, con el mismo criterio, el que resuelva el fondo del asunto, a fin de que se mantenga la continencia de la causa. Continencia de la causa significa la unidad que debe de haber en todo juicio para que sea una la acción principal, uno el juez y unas las personas que los siguen hasta la sentencia.

Para que exista conexidad, esta fracción establece que deberán cumplirse las reglas de la acumulación previstas en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismas que se analizarán más adelante.

La fracción IX, del artículo en comento, establece que es improcedente el juicio contra reglamentos, en virtud de que no puede considerarse como una resolución que establezca una situación jurídica concreta y particularizada, por lo que no puede causar un agravio procesal directo.

La fracción X, contempla la improcedencia del juicio por ausencia de conceptos de impugnación.

La fracción XI, contempla la improcedencia del juicio cuando de las constancias de autos apareciera que no existe el acto reclamado.

La justificación de esta causal obedece a que la acción de nulidad siempre debe encausarse en contra de un acto concreto y particular que afecte los intereses del gobernado, por lo cual, si no existe dicho acto, la acción carecerá de materia sobre la cual las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puedan pronunciarse.

Las causales contenidas en las fracciones XII y XIII, se refieren a la materia de comercio exterior.

La primera de las fracciones adicionada señala la improcedencia del juicio cuando, pudiendo ser impugnada la resolución en materia de Comercio Exterior, mediante un mecanismo alternativo de solución de las controversias (panel):

- a). No haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción (30 días), o
- b). La opción fue oportunamente ejercida.

Respecto de la siguiente fracción adicionada (XIII), en la propia Ley de Comercio Exterior se establece la improcedencia derivada de la propia ley especial, en cuyo artículo 97, fracción I, prevé que cuando la parte interesada opte por los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en los tratados internacionales de los que México sea parte, no procederá el recurso de revocación, ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contra las resoluciones que sean materia de los paneles respectivos, ni contra la resolución de la Secretaría de Economía, dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos de solución, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo de referencia.

En la fracción XIV, del artículo en comento, se establece la improcedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, promovido en contra de actos o resoluciones dictadas por autoridades administrativas en un procedimiento emanado de solución de controversias, previsto en los tratados para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recae a un recurso de revocación o después de concluido el juicio ante dicho Tribunal.

La fracción XV, establece que el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es improcedente respecto de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios.

No obstante que de acuerdo con la improcedencia de referencia, no se puede discutir la legalidad de la resolución extranjera que determina impuestos y sus accesorios, se considera que sí se pueden impugnar en este juicio los actos dictados por las autoridades fiscales mexicanas para realizar el cobro de tal resolución, en virtud de que esta causal de improcedencia no impide la impugnación de tales actos.¹

La fracción XVI, contempla las demás causas de improcedencia, distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, y que deriven de las disposiciones del código tributario federal, de la ley en tratamiento o de otras leyes

¹ Lucero. Ob. cit. pág. 76.

fiscales; en ella se incluyen todos los aspectos que el legislador no previó de manera expresa, y que la establecen para no dejar fuera de la regulación jurídica otra situación similar.

Algunas de las causas de improcedencia no contempladas en las fracciones precedentes, y que se desprenden de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pueden ser, entre otras, las siguientes.

- a). La falta de firma del promovente (artículo 4).
- b). La falta o indebida acreditación de la personalidad del promovente (artículo 5).
- c). La falta de manifestación bajo protesta de decir verdad, que la actora no recibió la constancia de notificación de la resolución impugnada, o cuando tal notificación se realizó por correo certificado con acuse de recibo (artículo 15).
- d). En el caso de que la autoridad demandada no haya dictado la resolución que erróneamente le atribuyó el actor. En este caso, sólo sería improcedente el juicio respecto de esa autoridad que no reúne el carácter de demandado conforme a lo dispuesto por la fracción II, inciso a) del artículo 3.
- e). Demanda promovida por dos o más personas, cuando la impugnación no sea de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas (artículo 1).
- f). Cuando se omite señalar en la demanda el nombre, domicilio fiscal, el domicilio para recibir notificaciones del demandante, la resolución que se impugna (artículo 14).
- g). La improcedencia del juicio, por la Sala Regional es una cuestión de orden público, por lo que no es necesario que la hagan valer las partes, pues la Sala se encuentra obligada a examinarla de oficio.

3.2. LAS PARTES

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

- I. El demandante;
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada,
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
 - c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en

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

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

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

A) EL DEMANDANTE

En el juicio contencioso administrativo, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el demandante es quien promueve el juicio, y dicho carácter lo podrán tener: el particular, sea persona física o moral, o la autoridad administrativa.

Al juicio promovido por una autoridad administrativa, doctrinalmente se le conoce como *de lesividad*, el cual se ha instaurado como una limitación o freno a la facultad revocadora de la Administración Pública.

Conforme a lo estipulado por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde a las Salas Regionales conocer de los juicios que promuevan las autoridades para que se nulifiquen las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas como de la competencia de dichas salas.

Para considerar la procedencia del juicio de lesividad la doctrina ha considerado que la resolución favorable al particular deberá, en primer lugar, ser declaratoria de derechos, ya que de no ser así no existirán límites para su revisión de oficio en sede administrativa. En segundo término, dicha resolución deberá resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con la ley para considerar que una resolución es favorable a un particular, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Sea una resolución de carácter individual, y
- b) Que la resolución haya otorgado algún beneficio al particular.

B) EL DEMANDADO

El demandado, es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional y quien exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada.

El demandado, podrá ser el particular, -para lo cual se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable- así también, tiene ese carácter la autoridad emisora de la resolución impugnada, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, cuando 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 fiscal y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Atento a lo anterior, cabe hacer una aclaración, consistente en que, respecto a la autoridad emisora, se puede dar el caso, que la demandada, no resulte ser quien haya emitido dicho acto, sino aquella, por ejemplo, que trate de ejecutarlo, por lo que para determinar quien tiene ese carácter, es necesario atender a lo impugnado por el actor.

Por otro lado, es de precisar que la inclusión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte en el juicio, obedece a la importancia que representa para el Estado la obtención de los ingresos que necesita para la consecución de sus actividades, por lo que siendo dicha Secretaría, la dependencia de la Administración Pública Federal encargada del cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, es indiscutible que cuando se controviertan resoluciones que versen sobre tales preceptos, tendrá interés en que subsista la resolución impugnada.

Finalmente, es de señalar que el interés fiscal de la Federación, no implica solamente lo concerniente a los ingresos que percibe el Estado denominados de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación como contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), sino que tal interés se refiere a todos aquellos ingresos que el Estado tenga derecho a percibir con motivo de sus funciones de derecho público, sean contribuciones o no.

C) EL TERCERO PERJUDICADO

Por último, también podrá se parte en el juicio el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión de demandante.

En este caso, la intervención del tercero en el contencioso administrativo, consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas.

El artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le 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.

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

3.3. LA DEMANDA

Como se estableció en el capítulo anterior, la demanda es un documento procesal con el que se inicia el juicio contencioso administrativo, a través del cual, la parte actora ejercita su acción exponiendo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la pretensión consistente en que se anule un determinado acto administrativo². Prácticamente *incoa* el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) *identifica a las partes*; b) *narra los antecedentes de hecho*; d) *invoca los fundamentos de derecho*, e) *determina las pruebas conducentes*; f) *exhibe los documentos constitutivos de la pretensión* y g) *justifica la competencia del tribunal*.³

Puede presentar una demanda, quien tiene interés en que el tribunal declare:

1. La nulidad de un acto de autoridad, desfavorable a un particular.
2. La existencia de un derecho subjetivo.
3. El derecho de un particular, a quien la autoridad realice una conducta o se abstenga de otra.
4. La nulidad de un acto de autoridad, favorable a un particular.
5. Cuando se pida la condena a la autoridad, al cumplimiento de una obligación.

La demanda en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá presentarse directamente ante la sala regional competente por razón de territorio. La competencia territorial se determina -como se mencionó en el capítulo anterior y a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el siete de diciembre de dos mil siete- tomando en cuenta el domicilio fiscal de la parte actora, o bien, cuando no señale de manera expresa éste, se entenderá que es aquel, el lugar que señale para oír y recibir notificaciones.

² Iturbe, Rivas Arturo. Ob. Cit. pág. 130.

³ Briseño Sierra Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*. Edit. Oxford University, México, 1999, pág. 336.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala, la demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que resida el actor, y para tal caso, se tendrá como fecha de presentación de la demanda el día en que se deposite en la oficina de correos, pero si el actor la deposita en lugar distinto al de su domicilio, se tendrá como fecha de presentación el día en que la oficialía de partes del tribunal la haya recibido.

Aunque la demanda deberá presentarse directamente ante la sala regional, en cuya circunscripción se encuentre el domicilio fiscal de la parte actora, por razón del territorio de resultar incompetente, ello no le trae consecuencias jurídicas adversas, ya que en este caso se remitirá la demanda por la sala incompetente a aquella a la que considere que debe ventilar el asunto.

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los plazos, dentro de los que deberá presentarse la demanda de nulidad, a saber:

- I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dé alguno de los supuestos siguientes:
 - a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter definitivo.
 - b) Haya iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa.
- II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.
- III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

A fin de salvaguardar los derechos de los interesados, el referido artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus párrafos penúltimo y último, establece la suspensión del plazo para la presentación de la demanda, cuando el interesado fallezca, que será hasta de un año, si no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión; cuando el particular solicite a las autoridades fiscales, iniciar el procedimiento de resolución de controversias, contenido en un tratado para evitar la doble tributación, por lo que se suspenderá el período que dure la tramitación de dicho procedimiento y cesa cuando se notifique la resolución correspondiente y finalmente, cuando exista incapacidad o declaratoria de ausencia decretada por una autoridad judicial, la cual cesa hasta que se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz.

3.3.1. REQUISITOS DE LA DEMANDA

El artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los requisitos que debe contener la demanda, los cuales son los siguientes:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.
- II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca.
En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.
En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.
Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las

documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

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.

Primeramente, antes de entrar al análisis de cada uno de los requisitos establecidos por la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es necesario precisar, que resulta indispensable que el escrito inicial de demanda deba estar firmado, toda vez que, dicho signo denota la manifestación de la voluntad del actor en instaurar el juicio.

En tal tesitura, tenemos que el primer requisito a que alude el precepto en mención, se establece con el propósito de dar seguridad al proceso, al señalar el nombre del demandante, puesto que ello va a permitir identificar y además precisar si se encuentra legitimado activamente para promover el juicio.

En cuanto al domicilio, éste es necesario a fin de que se pueda notificar al promovente las actuaciones procedimentales que tengan que hacerse.

Ahora bien, el domicilio para oír y recibir notificaciones, deberá señalarse dentro de la jurisdicción de sala que vaya a conocer del asunto, en virtud de que atendiendo a que se termina la competencia por territorio, debido al domicilio fiscal de la accionante, por tanto, no hay cabida para que pueda señalar en otra parte del territorio nacional, y de ser así, tales notificaciones se realizarán por lista, de conformidad con el último párrafo del citado artículo 13 de la ley federal invocada.

En cuanto al segundo requisito, éste se establece en razón de la necesidad de que se identifique cuál va a ser el objeto de la controversia. De no señalarse la resolución impugnada, habría imposibilidad de resolver sobre el fondo del asunto, lo que traería como consecuencia la improcedencia del juicio.

Por otro lado, se establece que si la resolución combatida, es un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, deberá precisarse la fecha de su publicación.

Respecto del tercer requisito, la obligación se consigna con el fin de determinar quién se encontrará legitimado pasivamente para que pueda comparecer al juicio a defender sus derechos, no obstante que la falta de mención de la autoridad demandada no implica que tenga que requerirse al actor para que la señale, ni la improcedencia del juicio, pues el magistrado instructor, de oficio, deberá emplazar a la autoridad demandada respectiva.

El cuarto requisito lo constituyen los hechos que den origen a la demanda, que son los actos u omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada, o bien aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento, pero que de alguna manera tienen relación con algún o algunos puntos del acto a debate y que son los que dan origen a la controversia. Aunque la narración de los hechos es un requisito que debe contener la demanda, su omisión no trae consecuencias adversas al demandante, pero es conveniente señalarlos, pues esto permitirá al juzgador conocer los antecedentes de la resolución impugnada, y precisar los puntos controvertidos.

Las pruebas que el actor ofrezca, que aparece como quinto requisito, podrán ser todas aquellas reconocidas por la ley, con excepción de la confesional de la autoridad que tenga que desahogarse a través de absolución de posiciones.

Por otra parte, se establece que para el caso en el que se ofrezcan pruebas documentales, podrá ofrecer de igual manera, el expediente administrativo, del que emana la resolución impugnada, el cual deberá ser remitido por la autoridad en un solo ejemplar, sin que incluya las documentales privadas

del actor, -a menos que de manera expresa lo solicite- para que este a disposición de las partes para consultarlo.

Lo anterior, es además reforzado, por la Ley Federal de Derechos del Contribuyente, en su artículo III transitorio.

Por lo que hace al sexto requisito, consistente en los conceptos de impugnación, pueden clasificarse en agravios de fondo y de forma, los de fondo son: los que combaten la aplicación de la ley en el contenido exacto, y los agravios de forma son aquéllos que vulneran normas de procedimiento administrativo que trascienden a la defensa del particular.

Así, tenemos que la resolución impugnada que debe mencionarse en la demanda y acompañarse, el señalamiento de los hechos y los conceptos de impugnación, son útiles para precisar el interés jurídico del demandante; los datos de identificación del demandado y del tercero interesado, son indispensables para la vinculación legal que originará la sentencia con ellos, así como la protección de la garantía individual de audiencia, si se trata de un particular. El ofrecimiento de las pruebas y su acompañamiento cuando se trata de las pruebas documentales, desde el escrito de la demanda indica la intención de un proceso expedito.

El séptimo requisito, consiste en el nombre y domicilio del tercero interesado, se establece con el fin de que se esté en posibilidad de emplazarlo, cuando lo haya, para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos.

El último requisito proviene de la idea de hacer más palpable el carácter de contencioso subjetivo, puesto que, como ya se expresó, en este tipo de contencioso, la sentencia que se dicte tendrá, en todo caso, que ser restitutoria del derecho subjetivo violado, por lo que como requisito de la demanda se pide se señale, para el caso de sentencia de condena, lo que se pide que obviamente será el restablecimiento del derecho subjetivo violado, así como las cantidades que sean favorables al actor, o bien los actos cuyo cumplimiento tenga que realizar la demandada.

Independientemente de los requisitos antes señalados, también deberán cumplirse los establecidos por el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento que es de aplicación supletoria conforme a lo señalado por el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como son: expresar el tribunal ante el cual se promueve, los hechos que deberán ser narrados sucintamente, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación.

3.3.2. DOCUMENTOS QUE DEBERÁN ANEXARSE A LA DEMANDA

El artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los documentos que el actor está obligado a exhibir en su libelo, los cuales son los siguientes:

- 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 el fue reconocida por la autoridad demandada, o bien, señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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 acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- V. La constancia de impugnación 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.

De los requisitos anteriores, los cuales ya fueron analizados debidamente, en el capítulo que antecede, se destaca que en la fracción VI, si al contestar la demanda, la autoridad alega extemporaneidad y acompaña copia de la notificación realizada y demuestra el transcurso del tiempo en exceso para presentar la demanda, el Magistrado Instructor, en términos del artículo 17, fracción V, de la ley federal invocada, otorgará a la accionante, el plazo previsto en dicho numeral, a fin de que controvierta la legalidad, de dicha notificación.

3.4. AMPLIACIÓN A LA DEMANDA

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

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;
- II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;
- III. En los casos previstos en el artículo anterior.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- 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.

Respecto del primer caso de ampliación de demanda cabe señalar que, como se ha dicho con anterioridad, la negativa ficta es una figura del derecho administrativo, que constituye una de las soluciones dadas al *silencio administrativo*, consistente en estimar que transcurrido el término legal (tres meses), si la autoridad no ha emitido resolución expresa por escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.

El segundo supuesto, opera en los casos en que la resolución impugnada derive de otra, respecto de la cual el actor manifestó no tener conocimiento, en la fecha en que presentó su demanda, y que se entera de ella a partir de que se le notifica la contestación presentada por la autoridad.

El tercer supuesto consiste en la nulidad de notificación del acto impugnado, cuando el demandante alegue que a él no le fue notificado, o que le fue hecho en forma ilegal, siempre que se trate de resoluciones impugnables en el juicio contencioso administrativo.

En cuanto a la fracción IV del precepto en mención, procede la ampliación a la demanda, con motivo de la contestación cuando se introduzcan cuestiones, que sin violar el primer párrafo del artículo 22 de dicho ordenamiento, sean desconocidas por el actor al presentar la demanda.

La fracción V, se refiere a los casos en los cuales, la autoridad enjuiciada, alegue la extemporaneidad en la presentación de la demanda, la cual está íntimamente ligada con el supuesto contemplado en la fracción III.

3.5. CONTESTACIÓN

El juicio contencioso administrativo, -como se precisó en el capítulo anterior- se compone por diversas fases; así tiene una fase postulatoria, una probatoria y una conclusiva, dentro de la fase postulatoria, las partes deben proponer, uno su acción y el otro, su defensa. Al actor le corresponde plantear la demanda, a través del inicio del proceso contencioso administrativo, mientras que el demandado, es quien va a reaccionar respecto de esa acción, integrándose de esta forma la fase postulatoria, estos es, por una parte la demanda que promueve el actor y por otra parte la contestación que va a sostener el demandado.

Normalmente, el actor es un particular a quien afecta una resolución administrativa, y por lo que hace al demandado, regularmente es una autoridad, quien emite la resolución impugnada. Dentro de esta fase postulatoria, las partes deben ofrecer pruebas para demostrar los hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones y defensas, por lo puede afirmarse, que dentro de la fase postulatoria, encontramos la fase probatoria, y que excepcionalmente se deja otro momento distinto cuando las pruebas, si bien se ofrecen en el escrito de demanda y contestación, van a ser motivo de un desahogo posterior, como puede ser la prueba pericial, la testimonial o la prueba de inspección judicial.

3.5.1. EL EMPLAZAMIENTO

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

El emplazamiento a juicio, constituye un acto procesal, por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que por lo tanto deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal establecido.

3.5.2. PLAZO

El demandado, tiene un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, para contestar la demanda instaurada en su contra, que comenzará a contarse a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación.

El escrito de contestación deberá presentarse directamente ante la sala regional que está conociendo del asunto, o bien por correo certificado con acuse de recibo, dentro del plazo legal concedido.

3.5.3. AUTORIDAD DEMANDADA

Es autoridad demandada, tanto la que dictó la resolución impugnada, como el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación, de conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, si el actor es omiso en señalar a todas las autoridades que legalmente deben tener la calidad de demandadas, el artículo 19, párrafo segundo de la ley federal invocada, establece que cuando alguna autoridad deba ser parte del juicio, y ésta no hubiere sido señalada por la actora, de oficio la instrucción que esté conociendo del asunto, le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo también, de cuarenta y cinco días hábiles.

3.5.4. PUNTOS A QUE DEBE ALUDIR LA CONTESTACIÓN

La parte demandada, al producir su contestación, deberá aludir, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a los siguientes puntos.

- a) Cuestiones de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- b) Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en canto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda, esto es causales de improcedencia y sobreseimiento.
- c) 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.
- d) Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación, y

e) Las pruebas que ofrezca.

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

Por lo que hace a la contestación a la ampliación de demanda, ésta deberá presentarse dentro del término de 20 días, contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo por el cual se haya admitido a trámite la ampliación a la demanda, y se haya corrido traslado a la enjuiciada para tal efecto, la cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En la contestación a la ampliación de la demanda, también pueden expresarse los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que a juicio de la autoridad impidan que se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho, en que el actor apoya su ampliación de demanda; a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso; los argumentos por medio de los cuales se demuestran la ineficacia de los conceptos de impugnación, y las pruebas que se ofrezcan.

Finalmente, es de precisar que cuando haya contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomará en cuenta, respecto de esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.6. LA PRUEBA

La prueba constituye uno de los actos más importantes dentro del proceso, que corresponde a las partes, puesto que de la eficacia de los medios de prueba, dependerá el acreditamiento de sus afirmaciones y, en consecuencia, la justificación de su pretensión.

Ahora bien, es de resaltar que el presente tema fue analizado con exhaustividad en el capítulo anterior, esto es, su significado, la carga probatoria de las partes, el objeto y el procedimiento probatorio, lo cual, no sufrió modificación alguna con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo tanto, al seguir en los mismos términos, únicamente nos referiremos a cada una de las pruebas contempladas en la citada ley federal.

C) La Pericial

La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse de su parecer, y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio.

a) Desahogo

En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento. En los acuerdos por los que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen y sus honorarios correrán a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

D) La testimonial

La prueba testimonial, consiste en el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan por haberlos presenciado, y que constituyen los puntos controvertidos.

El testigo es un colaborador en el proceso en razón de que es una persona que no es parte.

A través de las repreguntas hábilmente formuladas es posible descubrir si el testigo rindió sus declaraciones iniciales, respecto a las preguntas formuladas por quien lo presentó, con veracidad e imparcialidad, así como hacerlo caer en contradicciones, que permitan desvirtuar el valor de su testimonio.

a) Desahogo

Para el desahogo de la prueba testimonial, establece el artículo 44 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se requerirá al oferente para que presente a los testigos y cuando éste manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.

Asimismo, establece que cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogó el exhorto. El exhorto en cuestión podrá ser dirigido en primer término a la sala regional del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de la región en donde deba desahogarse la prueba aludida, o en su defecto al juez o magistrado del Poder Judicial federal, de conformidad con el artículo 73, de la ley federal invocada.

Antes de empezar el interrogatorio debe tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y ser advertido de las penas en que incurre el que se produce con falsedad. Acto seguido se procederá a tomar las generales del testigo y además se le preguntará si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes, y en qué grado, si tiene interés directo en el pleito o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de los litigantes.

A continuación se procederá al interrogatorio respectivo. Cuando sea más de un testigo, se examinarán por separado y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar el de los otros.

En todos los casos, para que sean legales las preguntas y repreguntas que han de formularse a los testigos, han de estar concebidas en términos claros y precisos, deberán estar relacionadas directamente con los hechos controvertidos, procurando que en una sola pregunta no se contemple mas de un hecho o circunstancia diferentes, y además deberán estar formuladas en forma afirmativa, las que no cumplan tales requisitos serán desechadas de plano.

Las respuestas del testigo se harán constar en autos, en forma que, al mismo tiempo, se comprenda en ella el sentido o términos de la pregunta

formulada; sólo en casos especiales el tribunal puede autorizar que primero se escriba textualmente la pregunta y, a continuación, la respuesta.

Cuando el testigo no hable castellano, rendirá su declaración por medio de intérprete, nombrando por el tribunal. El testigo puede solicitar que además de asentarse su declaración en español, se haga en su propio idioma.

En el caso de que el testigo deje de contestar algún punto, haya incurrido en contradicción, o se haya expresado con ambigüedad, pueden las partes llamar la atención del juzgador para que, si lo estima conveniente, exija aquél las respuestas y aclaraciones que procedan.

El tribunal tendrá la más amplia facultad para hacer, a los testigos y a las partes, las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad de los hechos litigiosos, así como para cerciorarse de la idoneidad de los testigos.

Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho, es decir, explicar el porqué les consta lo que están declarando; respecto de las respuestas que no le llevan en sí, el tribunal deberá exigirla.

Una vez concluida la declaración deberá, al pie de ella y al margen de las hojas que la contengan, firmarse por el testigo, después de habersele leído o de que la lea por sí mismo. Pero si no quiere, o no sabe o no puede leer, la declaración será leída por el secretario, y si no quiere, no sabe o no puede firmar, imprimirá su huella digital si puede y quiere hacerlo, de todo lo cual se hará relación motivada en autos.

Una vez firmada la declaración no podrá variarse en la substancia ni en la redacción.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les sean solicitadas.

Asimismo, se podrá comisionar al Secretario o Actuario para recabar la certificación omitida u ordenar la compulsión de los documentos exhibidos por las partes, con los documentos originales que obren en poder de la autoridad.

3.6.1. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

Conforme al artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la valoración de las pruebas se hará a través de un sistema mixto. En la fracción I, se establece un valor determinado por la ley para las probanzas que en ella se mencionan; en la fracción II, refiere que los actos de

comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas; y finalmente en la fracción III, se deja a la prudente apreciación de la sala juzgadora las probanzas a que se refiere.

Por otra parte, en el numeral que nos ocupa, en su penúltimo párrafo, establece que 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.

El sistema de la valoración referida no es absoluto, ya que dicho artículo, faculta a la sala a valorar las pruebas sin sujetarse al orden precitado, cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, logre adquirir una distinta convicción acerca de los hechos del litigio, debiendo únicamente fundar razonadamente en su sentencia tal consideración.

3.7. INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución que corresponde, por referirse a presupuestos procesales que puedan afectar o restarle validez al proceso. Son de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una sentencia interlocutoria que sólo concierne a la cuestión que lo provocó y no guarda relación con el fondo del juicio.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 29, establece los siguientes incidentes de previo y especial pronunciamiento, a saber:

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

A continuación, se describen cada uno de los supuestos anteriores.

3.7.1. INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO

Cuando ante una de las salas regionales, se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón del territorio, se declarará incompetente de plano

y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la sala regional considerada como competente, ésta resolverá dentro de las 48 horas siguientes si acepta o no el trámite del juicio; de aceptarlo lo comunicará a las partes y al Presidente del Tribunal. De no aceptarlo, lo hará del conocimiento a la sala que le envió el asunto, a las partes y remitirá los autos al Presidente del Tribunal, quien lo someterá a la consideración del Pleno, para que éste determine a cual sala corresponde conocer del juicio, pudiendo ser alguna de las contendientes o una diversa, ordenando el Presidente que comunique la decisión adoptada, a las salas y a las partes, y envíe los autos a la declarada competente.

Se prevé la posibilidad de que inicialmente ninguna de las partes y la Sala misma no reparen en que por razón del territorio ésta no es la competente, caso en el cual cualquiera de las partes al percatarse podrá recurrir a la Sala Superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La Sala Superior, si la documentación aportada fuese suficiente, resolverá la cuestión de competencia y si en efecto la Sala Regional que viene conociendo del asunto fuese incompetente, ordenará que se envíen los autos a la que resultó ser la competente, o bien, si la documentación aportada no fuese suficiente, podrá pedir informes a la sala regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deban someterse al Pleno.

3.7.2. ACUMULACIÓN DE AUTOS

La conexidad, es una figura procesal que tiene por objeto evitar que cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resultas en forma diferente.

El artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolverse cuando:

1. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
2. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.
3. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no los mismos, se impugnen actos que sean unos antecedentes de otros.

La acumulación se solicitará ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, para lo cual en

un término que no exceda de seis días solicitará el envío de los autos del juicio. El magistrado que conozca de la acumulación, en el plazo de cinco días, deberá formular proyecto de resolución que someterá a la Sala, la que dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

3.7.3. NULIDAD DE NOTIFICACIONES

Este incidente, se plantea cuando las partes aducen que no se respetó el procedimiento de notificación de los autos o acuerdos dictados por las Salas o magistrados instructores durante el procedimiento del juicio, conforme a lo ordenado por el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, las notificaciones podrán hacerse de manera personal, por correo certificado con acuse de recibo y por lista.

El precepto antes invocado, nos indica, que las notificaciones deberán hacerse a los particulares en los locales de las Salas, si se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución, pero si éste no se presenta se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que se conozca su domicilio o que éste o el de su representante se encuentre en territorio nacional, mencionándonos de forma precisa qué actos o acuerdos de las Salas o del magistrado instructor deberán notificarse de la manera antes mencionada; así tenemos los siguientes supuestos:

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

Todos los demás autos que dicte el magistrado instructor se listarán en los estrados de la sala conteniendo el nombre de la parte actora, expediente y clase del mismo, habiendo constar la fecha de la lista.

Las notificaciones de las autoridades administrativas, se hará siempre por oficio o por vía telegráfica en casos urgentes.

Las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas y si la notificación el día en que se hubiese fijado.

Si la notificación fue omitida o irregular, se considerará legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se hizo sabedor de su contenido.

El cómputo de los plazos se sujeta a las siguientes reglas:

- a) Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación.
- b) Si el plazo alude a días, sólo se tomarán en cuenta los hábiles, entendiéndose por éstos, aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspenden las labores.
- c) Si los plazos están señalados en períodos o tienen una fecha límite para su extinción, quedan comprendidos los días hábiles, pero si el último día del plazo es inhábil o la fecha determinada lo es, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.
- d) Si los plazos se fijan por mes o por año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día y mes de calendario posterior a aquel en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquel en que se inició (en el primer caso se tiene un mes más un día y en el segundo caso un año más un día).

Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes calendario.

Las notificaciones hechas con violación a lo dispuesto en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, serán nulas y en este caso la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho ofreciendo las pruebas idóneas en el mismo escrito en que se promueva la nulidad de notificación; las instancias haciendo valer recurso notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Admitido el incidente se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que manifiesten lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

Si resultare procedente el incidente la sala ordenará la reposición de la notificación, anulando todo lo actuado y se impondrá una multa al actuario que no podrá exceder del 30% de su sueldo mensual, quien podrá ser destituido, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

Aún cuando lo anterior está referido a la notificación del acto que puede ser impugnado por el particular, las ideas que se exponen son aplicables a

las notificaciones de los asuntos o acuerdos sean de la Sala o del magistrado instructor, pues de la correcta notificación de ellos, depende una justa solución en el juicio.

3.7.4. INTERRUPCIÓN POR CAUSA DE MUERTE, DISOLUCIÓN, INCAPACIDAD O DECLARATORIA DE AUSENCIA

El artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que este incidente durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

1. Se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.
2. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante del a sucesión o de la liquidación, según se a le caso.

Conforme al artículo 369, segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles, también ha lugar cuando fallece el representante procesal de una parte, antes de la audiencia final del negocio.

La interrupción que regula este incidente tiene como límite máximo un año natural, plazo en el cual debe de denunciarse la sucesión del demandante y designarse albacea, al representante de la parte que ha quedado sin representante procesal provea a su sustitución, o al representante legal del menor o mayor incapacitado o del ausente, una vez que han transcurrido seis meses sin saberse de la existencia de éste último.

3.7.5. LA RECUSACIÓN POR CAUSA DE IMPEDIMENTO

Este incidente se plantea cuando alguno de los magistrados de la Sala o Sección coinciden en una de las causales de impedimento y no se excusa de conocer de un negocio o juicio en el cual ocurra. Las causales que pueden dar origen a este incidente, son las siguientes:

1. Tener interés personal en el negocio, esto es, ser socio o accionista de la demandante.
2. Sean 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.

3. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio, fue accionista, socio, miembro del Consejo de Administración, ejecutivo de la empresa o su representante legal antes de ser magistrado.
4. Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes. Por amistad estrecha debe entenderse que el demandante y el magistrado se consideran como si hubiese parentesco entre ellos. El que un magistrado lleve una amistad ordinaria con un litigante, o con el demandante o con el representante de una persona moral, ello no es causa de excusa. Lo será cuando esa amistad pueda llegar a influir en la decisión que deba adoptar el magistrado.
5. Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de su resolución.
6. Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Expuesta por el magistrado la causal de impedimento (que puede ser de Sección o de Sala Regional) el Presidente de la Sección o de la Sala Regional turnará el asunto al Presidente del tribunal para que éste la califique y de resultar fundada, se procederá en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La recusación de magistrados se hará mediante escrito que se presentará en la Sala o Sección respectiva, ofreciéndose las pruebas correspondientes. El presidente de la sala o sección, dentro de los cinco días siguientes, remitirá al Presidente del tribunal, el escrito de recusación junto con un informe que debe rendir el magistrado recusado, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno; a falta de este informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal declara fundada la recusación, designará al magistrado que deba sustituirlo, de acuerdo con la ley orgánica.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese sólo efecto, con lo que se aclara que el magistrado del Pleno que tramite y elabore el proyecto que se apruebe no es recusable para conocer del asunto. Si la Sala Superior dicta la sentencia por ser ella atrayente en los términos del artículo 48 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el magistrado que elabore el proyecto de sentencia no puede ser recusado. Sólo pueden ser recusados los magistrados de Sección o de la Sala Regional.

Por último, se establece que si se trata de magistrados de la Sala Superior, el mismo deberá de abstenerse de conocer el asunto.

Promovido alguno de los incidentes previstos en el artículo 29, se suspenderá el trámite del juicio en lo principal hasta que se dicte la resolución que corresponda.

Los incidentes de incompetencia en razón de territorio, de acumulación de autos, de interrupción por causa de muerte o disolución, el de recusación, incapacidad o declaratoria de ausencia, sólo podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción; el incidente de nulidad de notificaciones, debe hacerse valer por la parte que ha aduce, se ha violado el procedimiento de notificación de los acuerdos dictados por la Sala Regional, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se dio cuenta de ello y si resulta procedente se deberá reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores.

No estando previsto algún trámite especial de los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días, acompañándose con ella las pruebas que ofrece el promovente, sean documentales, testimoniales o periciales.

3.7.6. LA REPOSICIÓN DE AUTOS

Este incidente encuentra su regulación en el artículo 37 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde se establece que para el caso en que se extravíen las constancias originales que integran un expediente, las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

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

3.8. MEDIDAS CAUTELARES

El artículo 24, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que una vez que se haya iniciado el juicio contencioso administrativo, podrán 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 daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Para lo anterior, deberá presentarse un escrito, donde se soliciten dichas medidas, el cual deberá contener 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
- d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.

Asimismo, se establece con el ocurso de solicitud, deberá anexarse lo siguiente:

- 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 dichos requisitos, se tendrá por no interpuesto el incidente.

Por otro lado, se establece que el Magistrado Instructor, podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes y para el caso en el que se pueda causar una afectación patrimonial, exigirá una garantía para responder por los daños y perjuicios que se causen con dicha medida.

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.

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.

Mientras no se dicte sentencia definitiva, la Sala Regional que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Si el obligado por las medidas cautelares no da cumplimiento a éstas o la autoridad no admite la garantía, 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. En este caso, 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.

La Sala Regional podrá 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.

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 aquéllas 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.

Las medidas cautelares podrán quedar sin efecto, si el tercero da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas.

Por su parte, la autoridad puede obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular; en cuyo caso, el tribunal, considerando cuidadosamente las circunstancias del caso, puede no dictar las medidas cautelares. En este caso, si la sentencia definitiva es contraria a la autoridad, la Sala Regional, la Sección o el Pleno debe condenarla a pagar la indemnización administrativa correspondiente.

3.8.1. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, COMO MEDIDA CAUTELAR

El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.

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

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

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

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

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

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

El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

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

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

VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.

IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

- 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.

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

XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida.

3.9. EL RECURSO DE RECLAMACIÓN

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece un medio de impugnación, que las partes pueden hacer valer en contra de los actos dictados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del proceso contencioso administrativo, a fin de que sean revisados por el propio juzgador, mediante el cual podrán ser revocados, modificados, o en su caso, confirmados tales actos, denominado recurso de reclamación.

Conforme a lo establecido por el artículo 59, de la ley federal invocada, el recurso de reclamación procederá ante la sala regional, en donde se haya radicado el juicio de que se trate, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que:

- a. Admitan la demanda;
- b. Admitan la contestación;
- c. Admitan la ampliación de demanda;
- d. Admitan la contestación a la ampliación de demanda;
- e. Admitan alguna prueba;
- f. Desechen la demanda;
- g. Desechen la contestación;
- h. Desechen la ampliación de demanda;
- i. Desechen la contestación a la ampliación de demanda;
- j. Desechen alguna prueba;
- k. Tengan por no presentada la demanda;

- l. Tengan por no presentada la contestación;
- m. Tengan por no presentada la ampliación de demanda;
- n. Tengan por no presentada la contestación a la ampliación de demanda;
- o. Tengan por no presentada alguna prueba;
- p. Decreten el sobreseimiento del juicio;
- q. Nieguen el sobreseimiento del juicio;
- r. Admitan la intervención de un tercero, y
- s. Que rechacen la intervención del tercero.

a) Trámite

Ahora bien, por lo que hace a su trámite, el plazo para su interposición es de quince días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que se pretenda recurrir. Debiendo presentarse ante la sala o sección respectiva, estos es, ante la Sala o Sección respectiva.

El artículo 60, puntualiza que con motivo de la interposición del recurso de reclamación, se correrá traslado a la contraparte, para que en el término de cinco días, manifieste lo que a su derecho convenga, respecto de dicho recurso y sin más trámite dará cuenta la Sala, a fin de que resuelva en el término de cinco días. Así mismo, se establece que el magistrado instructor no puede excusarse, lo que implica que debe intervenir integrando la sala para emitir sentencia, aun cuando es el responsable del acto impugnado, es decir, legalmente está obligado a revisar su propia resolución.

El artículo 61, ordena que no es necesario correr traslado a la contraparte, cuando la resolución impugnada sea de sobreseimiento por desistimiento del actor y sea dictada antes del cierre de la instrucción; es evidente que sale sobrando la aclaración de que la resolución sea dictada antes de que se cierre la etapa instructiva pues el magistrado ya no actúa después.

Por otro lado, además de los supuestos antes precisados, el artículo 62, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece como único caso de excepción, que dicho medio de defensa puede interponerse además, en contra de la *sentencia interlocutoria que conceda o niegue la suspensión definitiva*, ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

En dicho supuesto, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho

convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno le corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.

3.10. CIERRE DE INSTRUCCIÓN Y ALEGATOS

Para el cierre de instrucción, el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que *“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.”*

Atento a lo anterior, se tiene que al momento en que el Magistrado Instructor cierra la instrucción del juicio contencioso administrativo, ya no tiene que haber ninguna prueba, resolución de algún recurso, tramitación de incidentes, o pruebas supervenientes, etcétera, pendientes de acordar.

De esta forma, cuando existe una suspensión que no se haya levantado por cualquier motivo, o cualquier cuestión pendiente que impida la resolución del juicio, no se podrá dar término para presentar alegatos, toda vez que, en caso de que falte algo, quiere decir que todavía no se ha concluido la tramitación del expediente y que, como resulta obvio, no se puede cerrar a instrucción del juicio, ya que no se podría resolver éste.

De la misma forma, antes de cerrar la instrucción y una vez diligenciado todo, se tiene que conceder el término a las partes para formular alegatos, toda vez que si no se les concede, se les estaría dejando en estado de indefensión, además de que se estaría cometiendo una violación al procedimiento.

3.11. LA SENTENCIA

La sentencia en el contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del mismo.

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

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.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días. Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Para el caso de que transcurridos los plazos señalados no se hubiere dictado sentencia, conforme a lo preceptuado por el diverso 55 de la ley federal invocada, las partes podrán formular, ante la Sala Superior, excitativa de justicia.

La excitativa de justicia es una institución propia del contencioso administrativo federal mexicano, la cual reviste el carácter de una queja que pueden hacer valer las partes ante el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla el principio de congruencia al establecer la obligación de que en las sentencias, deben examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes y la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

Asimismo, el precepto en comento, establece como requisito de las sentencias, la motivación, que también incluye la fundamentación de la decisión, que constituye una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado al órgano jurisdiccional a la emisión de la sentencia. Por lo tanto, constituye el presupuesto o razón de la sentencia, su fundamentación fáctica y jurídica en que el juzgador sostiene la legalidad de su acción.

El que las sentencias se funden en derecho implica que no sólo debe tomarse en cuenta la ley, sino que también podrá hacerse uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales del derecho, de la doctrina, de la jurisprudencia, etc.

3.11.1. CLASIFICACIÓN

Las sentencias pueden ser de fondo o sobreseimiento; las primeras deciden sobre la legalidad del acto impugnado, mientras que las segundas no resuelven la litis de fondo planteada por las partes, al limitarse únicamente, a declarar que la pretensión es inadmisibles por falta de algún presupuesto procesal, por lo que no hace cosa juzgada material y por tanto la pretensión podría deducirse otra vez mediante una nueva demanda.

Atento a lo anterior, esto es, tomando en consideración que las sentencias pueden ser de fondo o bien, pueden decretar el sobreseimiento del juicio, a continuación se analizarán las causas por las que la Sala del conocimiento, dicte cualquiera de estos dos tipos de resoluciones, a saber.

El sobreseimiento es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada.

Los efectos del sobreseimiento son dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del juicio.

Esta potestad jurisdiccional opera ya sea que las partes la hagan valer o de oficio. Tanto la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación como la Suprema Corte de Justicia de la nación han sostenido reiteradamente que las causas de sobreseimiento, por ser de "orden público", deben estudiarse de oficio por el juzgador sea que las partes las aleguen o no; mismas que se encuentran contempladas en el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y las cuales ya fueron analizadas con detenimiento.

La Sala que considere que ha operado alguna de las causales de improcedencia antes citada, podrá emitir la sentencia respectiva, sin necesidad de que se hubiera cerrado la instrucción del juicio, tal y como lo autoriza el artículo 49, primer párrafo de la ley federal en mención.

3.11.2. CAUSAS DE ANULACIÓN

El artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada. Tal precepto las enumera de la siguiente forma:

- 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 facultades.

Ahora bien, para el caso de que trate de las hipótesis contempladas en las fracciones II y III, del artículo antes transcrito, 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.

Por otro lado, el precepto legal en mención, establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Asimismo, dispone que los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

3.11.3. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Conforme a lo establecido por el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- IV. 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.
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 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.11.4. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y DE LA SUSPENSIÓN

Las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar un nuevo acto, en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

Los efectos establecidos en este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

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

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución

empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo.

Ahora bien, a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del tribunal fiscal, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de la ley federal en mención, éste podrá actuar:

- A) Oficio
- B) A petición de parte.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá actuar de *oficio*, conforme a lo siguiente:

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.

Lo anterior, con excepción de 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 aquella para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

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

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

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se 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.

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:

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

Por otro lado, por lo que hace 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.

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 de 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.

3.11.5. ACLARACIÓN DE SENTENCIA

De conformidad con el artículo 54, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la aclaración de sentencia puede ser promovida, por una sola vez, por la parte que estime contradictoria, ambigua u obscura la sentencia definitiva de las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta instancia, se promoverá por escrito, ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus efectos su notificación, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita.

La interposición de la aclaración de sentencia interrumpe el término para su impugnación.

Recibido el escrito de aclaración, la Sala respectiva deberá resolverlo dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción, sin que pueda variarse la sustanciación de la sentencia. La resolución que recae a dicha aclaración no admite recurso alguno, por sí sola, ya que se entiende como parte integrante de la sentencia recurrida.

3.11.6. EXCITATIVA DE JUSTICIA

La excitativa de justicia procede por la inactividad del magistrado instructor de no formular, dentro del término de ley, el proyecto respectivo.

Se formulará ante el Presidente del Tribunal, el cual, solicitará un informe al magistrado responsable, mismo que deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliera con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, el informe a que se refiere el párrafo anterior, se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de Sección.

Cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

3.11.7. FIRMEZA DE LA SENTENCIA

De conformidad con el artículo 53, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia definitiva queda firme cuando se esté frente a alguno de los supuestos siguientes:

- I. No admita en su contra recurso o juicio.
- II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de la citada ley federal, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

3.12. EL AMPARO

Es el medio de defensa que tienen los particulares, para impugnar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que se encuentra previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales y su reglamento, -Ley de Amparo-.

3.12.1. AMPARO DIRECTO

La procedencia genérica del juicio de amparo se encuentra prevista en artículo 103 constitucional, que establece que pueden tener el carácter de actos reclamados los actos de autoridad que violen garantías individuales, así como los que impliquen invasión de facultades entre los Estados y Federación.⁴

El amparo directo, se encuentra previsto en el artículo 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Góngora Pimentes, Genaro David. *Ob. Cit.* pág. 154.

Las sentencias definitivas, así como las resoluciones que pongan fin al proceso administrativo pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son susceptibles de reclamación directamente ante los Tribunal Colegiado de Circuito, pudiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercer su facultad de atracción cuando estime que asunto lo amerite; siendo competente el tribunal colegiado que se encuentre donde resida la sala responsable.

Tratándose de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen la calidad de sentencias, aquéllas que en términos del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, reconocen la validez o declaran la nulidad de la resolución administrativa combatida, porque deciden el fondo de la controversia determinando si se acredita o no la pretensión de la parte actora.

Además de las sentencias definitivas, a partir de 1988, también se pueden impugnar en la vía directa las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que pongan fin al juicio, las cuales, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Amparo, son las que *sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido*, por tanto, en esa categoría, se ubican las resoluciones que desechan o tienen por no presentada la demanda y las que sobresean el juicio.

3.12.2. AMPARO INDIRECTO

La procedencia del amparo indirecto, es muy amplia, sobre todo en materia administrativa, pues comprende tanto el amparo contra leyes, como el amparo contra actos del Poder Ejecutivo; sin embargo, únicamente se tratará sobre los casos en que procede en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La vía indirecta del juicio de amparo, se encuentra prevista en el artículo 107, fracción VII, constitucional, de donde se desprende que el amparo indirecto en procedente contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; ejecutados fuera de juicio o después de concluido; dictados dentro del proceso siempre y cuando impliquen una ejecución de imposible reparación; o que afecten a personas extrañas al juicio (incisos b) y c) de la fracción III, del artículo 107 constitucional y fracciones III, IV y V del artículo 114 de la Ley Amparo).

El amparo y la revisión, pueden coexistir para impugnar una sola sentencia. Contra la segunda resolución que en cumplimiento a la ejecutoria de revisión del tribunal colegiado pronuncia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, ciertamente no procede el amparo, aunque sea procedente sólo se refiere al aspecto de legalidad expresamente tratado por el tribunal colegiado, pero esa circunstancia tampoco produce indefensión a los particulares, puesto que además de que se les da intervención durante el trámite del recurso, si una determinada cuestión jurídica ya fue resuelta en definitiva por el Poder Judicial de la Federación, no sería congruente que la volviera a examinar en detrimento de la cosa juzgada y, por ende, de la seguridad jurídica, pues no se debe olvidar que la sentencia de revisión fiscal en esencia, equivale a una ejecutoria de amparo.

3.13. EL RECURSO DE REVISIÓN

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece como medios de impugnación que las partes pueden hacer valer en contra de actos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el recurso de reclamación y el de revisión; sin embargo el primero de ellos, al tener el carácter de intraprocesal, fue estudiado con antelación, por lo que nos resta efectuar el análisis respecto del recurso de revisión, al ser procedente su interposición únicamente en contra de resoluciones que pongan fin al proceso.

El recurso de revisión, procede contra las sentencias de las salas regionales que pongan fin a la instancia, sobreseyendo o resolviendo el fondo de la litis; mismo que deberá interponerse por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

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

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

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por

autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

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

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

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

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión, deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo.

CAPÍTULO IV. NUEVAS DISPOSICIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el presente capítulo, se analizarán las figuras novedosas que introdujo la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del uno de enero de dos mil seis, pues si bien, en el capítulo anterior, se abordó el procedimiento contencioso administrativo, de conformidad con los lineamientos establecidos en la ley federal referida, también lo es que en este momento, la pretensión es determinar si dichas novedades, logran un avance o acarrearán un retroceso, para el juicio de nulidad que nos ocupa.

4.1. AMPLITUD DE LA LITIS ABIERTA

En primer término, se tiene lo establecido en el tercer párrafo del artículo 1, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; mismo que establece lo siguiente:

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

De dicho párrafo se desprende lo siguiente:

- a) El juicio contencioso administrativo, procederá también, en contra de la resolución recurrida, cuando el recurso sea desechado por improcedente, o se haya declarado por no interpuesto.
- b) El particular podrá plantear conceptos de impugnación que no haya hecho valer en el recurso, y
- c) Lo anterior tiene como condición que la Sala, declare la procedencia del recurso.

Ahora bien, anteriormente a esta reforma, para el caso en que el particular presentara un recurso en sede administrativa y éste fuera desechado o se tuviera por no presentado, al acudir a la vía contenciosa administrativa, el tribunal fiscal, de determinar que la improcedencia del recurso decretada por la autoridad, era ilegal; la sentencia emitida, únicamente era para el efecto de que la enjuiciada, admitiera a trámite la instancia de cuenta y resolviera el fondo del asunto planteado, lo cual implicaba la subsistencia de una *litis cerrada*.

Lo anterior es modificado, en el sentido de que ahora, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de determinar la ilegalidad del desechamiento de un recurso, podrá entrar al estudio de fondo, analizando los agravios hechos valer en sede administrativa, así como los conceptos de impugnación esgrimidos en el escrito inicial de demanda, mismos que podrán ser reiterativos o novedosos; sin embargo, tiene una limitante, misma que aunque no se encuentra contemplada en el texto de la ley, si la establece la jurisprudencia VI.2o.A. J/3, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVII, enero de 2003, página 1656, misma que es del tenor siguiente:

“LITIS ABIERTA, EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE LA, CONFORME CON LO SEÑALADO POR LOS ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Del análisis sistemático de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se advierte una excepción al principio de litis abierta, a la que hace referencia el primero de los preceptos legales citados; dicha hipótesis se configura en los casos de las sentencias que emitan las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que resuelvan sobre la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, y no se cuente con los elementos necesarios para resolver su impugnación, por parte del propio tribunal, dentro del juicio de nulidad. Pensar lo contrario, llevaría al absurdo de estimar que la Sala Fiscal pudiera emitir una resolución sin contar con la información y documentación indispensable del recurso, como sería el caso de pronunciarse sobre la legalidad de un acto, cuando no se ha resuelto sobre la procedencia o no del recurso intentado, situación en la cual se genera la excepción al principio de litis abierta establecida por el artículo 197 del código tributario federal.”

Del criterio anterior, se concluye que si bien, la sala fiscal, al determinar la ilegalidad del desechamiento de un recurso, podrá analizar el fondo de asunto, estudiando para ello, los agravios hechos valer en sede administrativa, así como los conceptos de impugnación dentro del recurso de demanda; pero ello será, siempre y cuando se cuente con los elementos necesarios, pues de lo contrario se estaría imposibilitado para pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida.

Asimismo, es de precisar que para determinar si se cuenta con los elementos necesarios o no, tendrá que atenderse a los argumentos hechos valer por la accionante.

4.2. NUEVA COMPETENCIA POR MATERIA

La ley federal de cuenta, introdujo el contenido en forma completa, del ahora artículo 2, que a la letra señala:

“ARTÍCULO 2o.- *El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación. Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.”*

El precepto legal en análisis, señala la competencia por cuestión de materia del tribunal, precisando que conocerá de aquellos asuntos que:

- a) Se encuentren establecidos en su ley orgánica.
- b) El juicio de lesividad.

Las hipótesis anteriores, no tienen problema alguno, puesto que si bien en el texto del derogado título VI, del Código Fiscal de la Federación, en vigor hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, no se encontraban inmersas de manera específica como tal, también lo es que se deducían.

Por otro lado, como nueva competencia precisa:

c) Los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, cuando sean autoaplicativos o heteroaplicativos, siempre y cuando sean diversos a los Reglamentos.

En primer término es de precisar que los mismos son emitidos por autoridades administrativas diversas al titular del Ejecutivo Federal.

Así, se tiene que se distinguen de otras disposiciones de observancia general, por lo siguiente:

1. Al ser expedidas con base en una habilitación legal o reglamentaria, se encuentran por debajo de las leyes del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, así como de los reglamentos del presidente de la República o de los gobernadores de los Estados.

2. Al encontrarse sujetas al principio de supremacía de la ley y al diverso de supremacía reglamentaria, no pueden derogar, limitar o excluir lo previsto en las disposiciones de observancia general contenidas en actos formalmente legislativos o formalmente reglamentarios. Incluso, para su validez deben acatar los diversos derechos fundamentales que tutela la Constitución General de la República y, además, las condiciones formales y materiales que para su emisión se fijan en la respectiva cláusula habilitante.
3. La habilitación para su expedición, no puede conferirse en una materia que constitucionalmente esté sujeta al principio de reserva de la ley.
4. Su emisión puede sujetarse por el órgano que establezca la respectiva cláusula habilitante, al desarrollo de un procedimiento previo en el que se cumplan determinadas formalidades que estime convenientes el órgano habilitante.

Ahora bien, debe distinguirse entre los criterios de carácter interno que emiten las autoridades administrativas con el fin de lograr el debido cumplimiento de diversas disposiciones y aquellas de observancia general que encuentran su origen en una habilitación legal mediante la cual el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución General de la República -en ejercicio de sus atribuciones para distribuir los negocios del orden administrativo entre los órganos que integran la administración pública federal centralizada-, faculta a una autoridad administrativa para emitir disposiciones de observancia general.

En efecto, la atribución que se confiere a diversas autoridades administrativas o fiscales para dar a conocer los criterios internos que deben seguirse en la aplicación de las diferentes normas, se refiere a las interpretaciones que esas autoridades realicen de cualquier disposición de observancia general que incida en sus ámbitos, bien sea una ley, un reglamento o una regla general administrativa, por lo que por su propia naturaleza no pueden generar obligación alguna a los gobernados sino, en todo caso, ser ilustrativas sobre el alcance de alguna norma de esa naturaleza y, en su caso, de publicarse en el Diario Oficial de la Federación otorgarán derechos a los particulares. Es decir, se trata de la difusión del alcance que conforme al criterio de una autoridad, debe darse a una disposición general, sin que tal interpretación sea vinculatoria para los gobernados, lo que se explica, porque no son actos producto del ejercicio de una potestad normativa que conforme a lo establecido en la respectiva cláusula habilitante, pueden desarrollar lo previsto en una ley o un reglamento, sino simplemente interpretaciones administrativas.

En cambio, las disposiciones de observancia general cuya emisión y publicación realizan, tienen como finalidad pormenorizar y precisar la regulación

establecida en las leyes y reglamentos que inciden en el ámbito administrativo o fiscal, expedidos por el Congreso de la Unión y el presidente de la República con el fin de lograr su eficaz aplicación y están sujetas a una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de la ley, reserva reglamentaria, primacía de la ley y preferencia reglamentaria, por lo que no deben incidir en el ámbito reservado a la ley o al reglamento, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, es decir, deben ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo o reglamentario que habilita y condiciona su emisión.

Así, es posible regular obligaciones de los gobernados, siempre y cuando con ello no se vaya más allá o se rebase lo dispuesto en la respectiva cláusula habilitante, lo que implica que las referidas disposiciones de observancia general sí pueden vincular a los gobernados, siempre y cuando respeten los principios constitucionales que norman su expedición y, además, la obligación respectiva tenga sustento en un acto formalmente legislativo o reglamentario, ya que atendiendo a los principios de primacía legal y reglamentaria, las disposiciones de aquella naturaleza deben apegarse fielmente a la voluntad del órgano dotado de la potestad normativa, prevista expresamente en la Constitución General de la República que habilitó a la autoridad administrativa correspondiente.

Por otro lado, la hipótesis de competencia en análisis, advierte que dichos actos serán impugnables cuando sean autoaplicativos o heteroaplicativos, diversos a los reglamentos.

En tal tesitura, se entienden como autoaplicativos, aquellos, que contienen lineamientos o directrices que de forma obligatoria deberán acatarse, desde el inicio de su vigencia; mientras que los heteroaplicativos, contienen distintas disposiciones normativas, que deben atenderse al momento en que se produce el primer acto concreto de aplicación.

Para la impugnación de este tipo de actos, en el juicio contencioso administrativo, no es necesario acreditar su existencia, pues basta con que se señale la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el citado diario, novena época, tomo XII, Agosto de 2000, página 260, que a la letra establece lo siguiente:

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar

publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.”

Ahora bien, una vez establecido lo anterior, es de precisar hasta que punto, puede el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocer de este tipo de actos, determinando su validez o nulidad.

Con el fin de estar en aptitud de abordar este punto, debe comenzarse por señalar que la constitucionalidad o validez de una regla general administrativa, dada su especial naturaleza, se puede analizar al tenor de lo dispuesto en la Constitución General de la República o bien confrontando su texto con lo dispuesto en un ordenamiento inferior a esa norma fundamental pero que, por la naturaleza de la potestad normativa cuyo ejercicio la generó, se ubica por encima de una regla general administrativa, como puede ser el caso del acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario que habilita la emisión de ésta.

Entonces, abordar el estudio de constitucionalidad o validez de este tipo de actos, puede implicar un estudio propiamente dicho de constitucionalidad, donde la posible transgresión a la norma fundamental será directa, o bien un análisis de legalidad, en donde la posible violación a la Constitución General de la República se dará en vía de consecuencia, en forma indirecta.

En tal tesitura, debe estimarse que el control de la constitucionalidad directa de lo dispuesto en una regla general administrativa, en tanto implica verificar si lo previsto en ésta se apega a un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una facultad que se encuentra reservada a los órganos del Poder Judicial de la Federación, como sucedería cuando se planteara que lo dispuesto en una disposición de esa naturaleza vulnera las garantías de audiencia o de seguridad jurídica o bien el principio de legalidad tributaria, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de ninguna manera podría estimarse competente para realizar un estudio de tal naturaleza, ya que ello implicaría dotar a ese tribunal de auténticas facultades de control difuso de la Constitución, lo cual no está permitido en nuestro sistema constitucional.

Así, es factible impugnar dichos actos de observancia general emitidos por autoridades administrativas diversas al presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que les son conferidas en un acto formalmente legislativo o reglamentario mediante una de las llamadas cláusulas habilitantes, pero únicamente, respecto de su legalidad.

Lo anterior es así, pues si el artículo 17 constitucional garantiza a los gobernados el acceso a la justicia completa a través de tribunales, dentro de los que se encuentra el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, en términos de lo

establecido en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la propia constitución, dicho órgano colegiado, tiene como finalidad dirimir las controversias que se susciten entre los gobernados y la administración pública federal, tomando en cuenta que las reglas generales administrativas son emitidas regularmente por órganos que pertenecen a dicha administración, por tanto, sin invadir las atribuciones reservadas constitucionalmente a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, puede válidamente plantear la ilegalidad o inconstitucionalidad indirecta de lo dispuesto en las reglas generales administrativas, debiendo el referido tribunal abordar los planteamientos respectivos, los que de resultar fundados trascenderán a la validez del acto controvertido en forma destacada, lo cual conlleva analizar la legalidad de disposiciones generales emitidas por autoridades administrativas, e incluso, permitir a los gobernados el acceso a una justicia pronta y completa que les evite acudir a más juicios para tutelar los derechos que el legislador ordinario les ha conferido al tenor de la Constitución General de la República.

Así, en la demanda que se enderece en contra de tales actos, deberán precisarse los conceptos de impugnación en los que desarrolle los argumentos para demostrar por qué la regla general administrativa controvertida fue aplicada en su perjuicio, o bien, no se emitió en estricto apego a derecho.

Al respecto, cabe señalar que entre los primeros precedentes en los que se sustentó que en un juicio contencioso administrativo los gobernados sí pueden válidamente plantear vicios de legalidad a las disposiciones de observancia general inferiores a los reglamentos, que les hubieren sido aplicadas en la resolución administrativa impugnada, se encuentra la revisión fiscal 441/57, resuelta por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del señor Ministro Felipe Tena Ramírez, el ocho de agosto de mil novecientos cincuenta y ocho, de la cual derivó la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación:

“TRIBUNAL FISCAL. COMPETENCIA DEL. El Tribunal Fiscal de la Federación es incompetente para conocer del problema de la inconstitucionalidad de las leyes, pero, con esta única salvedad, dicho tribunal es competente para conocer de cualquier problema relativo a la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo, por lo cual está facultado para estudiar y resolver las cuestiones referentes a la validez de cualquier acto formalmente administrativo, como lo es una circular expedida por la Sub-secretaría de Impuestos de Hacienda y Crédito Público. Aunque es verdad que una circular (en ciertos aspectos y en cuanto a la generalidad de su aplicación) tiene semejanza con la ley, no deja por ello de entrañar una resolución de carácter administrativo, si bien debe reconocerse que el Tribunal Fiscal sólo puede conocer de una disposición general con motivo de su aplicación de un caso individual y concreto. En lo que respecta a las excepciones, cabe hacer esta distinción. Cuando la ley faculta a la autoridad administrativa para conceder o negar la franquicia, a su

arbitrio y según las circunstancias de cada caso, el goce de la exención sólo se inicia desde la fecha de la correspondiente declaratoria; en cambio, cuando la ley misma señala las hipótesis en que los particulares deben gozar de la exención y sólo facultan a la autoridad para realizar el acto de comprobación de que el caso que se le plantea se haya comprendido dentro de la hipótesis legal, el beneficio existe por virtud de la ley misma, y la declaratoria respectiva retrotrae sus efectos al momento en que se inició la vigencia de la ley o en que el particular se situó en la hipótesis prevista por la propia ley.” (Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen XIV, Tercera Parte. Página 95).

Como se advierte, el más alto tribunal, ya había sostenido con anterioridad que en un juicio contencioso administrativo seguido ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los gobernados sí podían válidamente plantear vicios de legalidad a las disposiciones de observancia general, inferiores a los actos formalmente legislativos y a los formalmente reglamentarios, con la salvedad de que los mismos, se hubieran aplicado en perjuicio de los gobernados en la resolución administrativa expresamente impugnada o en el procedimiento que haya precedido a ésta, y que ahora el legislador retoma y establece como nueva competencia del citado órgano colegiado.

Por lo tanto, es importante señalar que esta conclusión no desconoce la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues al resolver sobre esos vicios de inconstitucionalidad indirecta, también llamados de legalidad, se estará limitando a verificar si la autoridad facultada para emitir la respectiva disposición de observancia general, se apegó fielmente a lo previsto en el acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario que la habilitó para expedir actos de esa naturaleza, lo que de ninguna manera conlleva a ejercer un control de la constitucionalidad de la disposición respectiva, atribución reservada constitucionalmente a determinados órganos del Poder Judicial de la Federación y que únicamente puede plantearse en determinados juicios del conocimiento de éstos.¹

¹ Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Juan Díaz Romero, en la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a/J.108/2004, visible en el Diario Oficial de la Federación, novena época, tomo XX, septiembre de 2004, página 220, cuyo rubro es: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARTE SOBRE LOS VICIOS DE LEGALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN PERJUICIOS DEL ACTOR EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNADA EN FORME DESTACADA.”

Finalmente, es de precisar que se establece como excepción el conocimiento por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los reglamentos, en virtud de que en términos del artículo 89, fracción I, de la constitución, al ser el presidente de la República, el facultado para expedirlos, mismos que se deben entender como disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación, por lo tanto, al ser únicamente, esa su función, sería esa, en todo caso, materia de litis.

4.3. AUTORIDADES DEMANDADAS

Por otro lado, en su artículo 3, la ley federal en análisis, establece que tendrán el carácter de demandado además de a) La autoridad que dictó la resolución impugnada; b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa, el

“... ”

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.

“... ”

Lo importante a destacar de esta modificación, es que se suprime como autoridad demandada, al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que pudiera depender la autoridad emisora de la resolución combatida.

Lo anterior resulta benéfico y necesario, en virtud de que el emplazamiento realizado al superior jerárquico no tenía trascendencia alguna, puesto que en la mayoría de los casos, al momento de presentar su contestación, se adhería a la exhibida por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la enjuiciada; por lo que sólo implicaba un gasto en demasía, tanto para el particular que presentaba la demanda, pues tenía que anexar una copia más para correr el traslado correspondiente; así como para el propio tribunal, pues el trabajo que se invertía en notificar a dicha autoridad no deparaba cuestión alguna para el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo.

Por otro lado, al haberse estipulado que para el caso en el que la resolución controvertida en el juicio de nulidad, fuera emitida por una autoridad federativa coordinada, se emplazara al Jefe del Servicio de Administración

Tributaria, obedece a que puede estar en litis el interés de la federación, atento a los convenios celebrados por los Estados y el Distrito Federal, con la Federación, para coordinarse en materia fiscal, pues con ellos, quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general de las que derivan derechos y obligaciones para las partes contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación; máxime que, conforme a los referidos convenios de adhesión, quedará suspendida la aplicación de las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa, vigentes con anterioridad a su celebración, que establecían tributos cuyo hecho imponible se encuentra gravado por los impuestos federales participables y, en tanto perdure el convenio de adhesión, la correspondiente Legislatura Local no podrá imponer contribuciones que concurran con los mencionados impuestos federales.

4.4. REPRESENTACIÓN DE MENORES DE EDAD

En la parte final, del segundo párrafo del artículo 5, de la ley federal en comento, se incorporó lo siguiente:

“... La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.”

El artículo 5, establece la forma de representación de las partes en el juicio contencioso administrativo.

Ahora bien, de la parte que se adicionó se establece las formas de representar a los menores de edad, a otros incapaces, a la sucesión, así como al ausente.

Dicha adición, no es relevante, puesto que dichas cuestiones no son novedosas, en virtud de que aún y cuando no se encontrara tal señalamiento en el derogado título sexto del Código Fiscal de la Federación, es obligación del juzgador acudir a la ley supletoria, de la cual se advierten tales lineamientos.

4.5. CONDENACIÓN EN COSTAS Y PAGO DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 6, establece que si bien en el juicio tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no habrá lugar a condenación en costas, pues cada parte será responsable de sus propios gastos y que originen las diligencias que promuevan, también lo es, que establece excepciones para esta regla, a saber:

A. Habrá lugar a la condena en costas a favor de la *autoridad demandada*, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Asimismo, establece que para este caso, se entenderá por propósitos notoriamente dilatorios cuando *al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.*

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

Así, establece que existe falta grave cuando:

- a). Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- b). Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, siempre y cuando, ésta sea publicada con anterioridad a su emisión.
- c). Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley, esto es, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Finalmente, establece que la condenación en costas o la indemnización establecidas, tendrán que reclamarse a través del incidente respectivo, mismo que deberá tramitarse, de conformidad con lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de la misma ley.

Así, tenemos que de conformidad con el diccionario de derecho de Rafael de Pina, *costas*, significa: “Gastos ocasionados en el proceso, derivados directamente de él, sobre cuyo pago está obligado el juez a resolver, ordenando a

cuál de las partes corresponde abonarlos, o declarando que no procede, en el caso especial, condenación en costas”.²

Atento a lo anterior y a la propia naturaleza del juicio contencioso administrativo, los únicos pagos erogados por las partes corresponden a los siguientes:

1. Los honorarios del o de los abogados de la contraparte, y

2. El pago hecho al perito, en caso de desahogo de alguna pericial, pues en relación con los honorarios del perito tercero en discordia, para el caso en el que la sala del conocimiento, tuviese que haber nombrado, los mismos correrán a cargo del tribunal, de conformidad con lo establecido por el artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, en cuanto a la indemnización por lo daños y perjuicios causados, considero debe entenderse de igual forma que el concepto de costas antes precisado.

Lo anterior es así, en virtud de que si bien, el precepto legal en análisis, no establece de manera clara, qué conceptos son a los que se refiere tal indemnización, también lo es, que por deducción y en aras del principio de igualdad, esos no pueden ser diversos a los gastos generados por el propio juicio.

En tales circunstancias y a manera de ejemplo, supongamos que una autoridad fiscalizadora determina un crédito fiscal a un particular, por lo que al requerirle de pago no lo cubre y por tanto, continúa con el procedimiento administrativo de ejecución; entonces, si el contribuyente presenta juicio de nulidad y resulta que se ubica en el primer supuesto establecido por la norma en comento, esto es, se declara la validez del acto impugnado y además se establece que dicho juicio, se instauró con propósitos notoriamente dilatorios, entonces según lo analizado, procedería que a dicho particular, se le condenara al pago de costas en favor de la autoridad.

En tal supuesto, ¿A que tendría derecho la fiscalizadora que le enterara el particular?

Según, lo antes expuesto, a lo honorarios que la autoridad pago a los abogados encargados de su defensa jurídica, durante la tramitación del juicio; puesto que la demandada, al haber incoado el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el cobro del crédito fiscal determinado, debió haber incluido las actualizaciones, recargos y gastos de ejecución, por lo que las consecuencias que conllevan al no pago por parte del contribuyente, de esa forma estarían cubiertos.

² Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 22ª ed., Edit, Porrúa, México, 1996, página 198.

Asimismo, en cuanto a la indemnización que debe cubrir la autoridad al particular, cuando cometa falta grave, considero que además de los pagos efectuados con motivo de los honorarios de su defensa o de su perito, para el caso en que se hubiere desahogado alguna pericial, si la autoridad demandada, ya ejecutó, la sala del conocimiento, debe al resolver, condenar a la fiscalizadora a devolver tales cantidades actualizadas, al tratarse de un pago de lo indebido.

Ahora bien, en cuanto a su tramitación, debe precisarse que el legislador fue omiso en establecer debidamente el procedimiento a seguir, pues únicamente se limita a manifestar que ha de seguirse lo establecido en el último párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde se estipulan las reglas para el caso en que se interponga un incidente que no se encuentre contemplado en los listados por el diverso 29 de la misma ley.

Por lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia 2a./J.194/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVI, octubre de 2007, misma que establece lo siguiente:

“DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 6o., CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA SENTENCIA DEBE RECONOCER SÓLO EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN SOLICITADA POR ESE CONCEPTO, MIENTRAS QUE LA DEMOSTRACIÓN DE LA AFECTACIÓN PATRIMONIAL, DEL NEXO CAUSAL RELATIVO Y DE SU CUANTÍA DEBEN RESERVARSE AL INCIDENTE RESPECTIVO. De la interpretación de los artículos 6o., cuarto párrafo, 17, 20 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se concluye que la indemnización a que se refiere el primero de los preceptos debe solicitarse en la demanda o en la ampliación, si procede, y cuando se estime demostrado que la unidad administrativa correspondiente incurrió en falta grave, siempre que la autoridad no se hubiese allanado al contestar la demanda, la sentencia debe declarar en forma preliminar que el particular tiene derecho a ser resarcido en su patrimonio; mientras que la existencia de los daños y perjuicios, si éstos son consecuencia directa e inmediata de la resolución nulificada y su cuantía específica, deben ser materia de prueba en el incidente que habrá de tramitarse en términos del artículo 39 de la ley procesal citada. Lo anterior es así, porque hasta la sentencia que declare la nulidad podrá evidenciarse la existencia de la falta grave y la conducta procesal de la autoridad enjuiciada, consistente en no allanarse al contestar la demanda, aunado a que el monto de los daños y perjuicios que en su caso se hayan producido sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución viciada; de

ahí que la exigencia de que tales elementos sean demostrados en el procedimiento contencioso implique una carga excesiva al particular.

Contradicción de tesis 182/2007-SS. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, antes Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito. 3 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

Tesis de jurisprudencia 194/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de octubre de dos mil siete.”

En efecto, para el caso en el que el particular instaure un juicio con propósitos notoriamente dilatorios, se le deberá condenar al pago de costas a favor de la autoridad; mientras que si la enjuiciada incurre en falta grave deberá indemnizar al particular por los perjuicios que pudiere ocasionarle, también lo es, que la sala del conocimiento, podrá determinar tales circunstancias, únicamente, hasta que resuelva el fondo del asunto.

Entonces, si citado artículo 6, último párrafo, establece que la solicitud de condena en costas o al pago de indemnización, deberá tramitarse vía incidental, de conformidad con lo establecido en el diverso 39 de la misma ley, resulta que la interposición de dicho incidente, únicamente podrá hacerse después de dictada la sentencia que concluya el juicio.

Lo anterior, aún y cuando en la demanda, ampliación o en la contestación las partes soliciten la condena respectiva para su contraparte, misma que tal y como establece la jurisprudencia antes transcrita, sólo podrá tener el carácter de una mera petición que en la sentencia que corresponda, se limitará a declarar si les asiste o no la razón, dejando a salvo la facultad de las partes para que vía incidental y una vez dictada dicha sentencia puedan interponer el incidente respectivo, en el cual, se determinará para el caso en que tengan derecho a ello, el monto que soliciten.

4.6. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

En el artículo 8, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se añadió lo siguiente:

“...
IV...

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.

(...)

IX. Contra reglamentos.

(...)

XV...

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

...”

Ahora bien, en relación con el primer párrafo transcrito, es de mencionar que obedece al principio de que *lo accesorio sigue la suerte de lo principal*, en virtud de que al declararse la nulidad de un acto, trae como consecuencia, que los diversos que produzca, al ser frutos de actos viciados de origen, igualmente carezcan de legalidad, y por tanto no pueden surgir a la vida jurídica.

Respecto con la excepción de los reglamentos, ésta ya fue abordada con anterioridad, por lo que en aras de innecesarias repeticiones, se tiene como si a la letra se insertasen tales razonamientos.

Por lo que hace al último párrafo añadido, es de establecer que si bien, se advierte que no es improcedente el juicio contencioso administrativo, en contra de actos de cobro y recaudación, también lo es, que los mismos, únicamente podrán ser impugnados, una vez que se publique la convocatoria a remate, dentro de los diez días siguientes a tal evento, ello, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J.18/2009, emitida por contradicción de tesis 197/2008-SS, el veintiocho de enero de dos mil nueve, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Genaro Góngora Pimentel, misma que es del tenor siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD EN CONTRA DE LAS VIOLACIONES COMETIDAS ANTES DEL REMATE, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 127, PRIMER PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE VEINTIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL SEIS. De acuerdo con el nuevo texto de la indicada disposición, en relación con los artículos 116, 117, fracción II, inciso b) y 120 del Código Fiscal de la Federación y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las violaciones cometidas en el procedimiento administrativo de ejecución antes del remate se podrán impugnar sólo hasta que se

publique la convocatoria respectiva, dentro de los diez días siguientes a tal evento, lo cual significa que esta clase de actos no serán recurribles de manera autónoma, como sucedía antes de la reforma del artículo 127. Entonces, siendo improcedente el recurso de revocación en contra de dichas violaciones procesales, tampoco podrían adquirir el carácter de “actos o resoluciones definitivas”, a modo tal que en su contra no resulta procedente el juicio de nulidad. Esta es la regla impuesta por el legislador en la norma reformada, sin que pase por alto que en la misma disposición de establecieron como excepciones los actos de ejecución sobre bienes inembargables o los de imposible reparación material, casos en los que el recurso administrativo se podrá interponer a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o la diligencia de embargo, de donde resulta que siendo impugnables estos actos del procedimiento administrativo de ejecución a través del recurso de revocación y siendo éste opcional, conforme con el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, en su contra será procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al tener el carácter de actos o resoluciones definitivas.”

4.7. CONDICIONANTE PARA EL SOBRESEIMIENTO

En el artículo 9, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se añadió lo siguiente:

“ ...

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

...”

De la adición hecha a la fracción IV, del artículo en comento, se tiene que no obstante que la misma no se encontraba inmersa anteriormente, también lo es, que en la práctica, constituye un *requisito sine quanon* para sobreseer el juicio contencioso administrativo.

Lo anterior es así, pues la sala del conocimiento, únicamente podrá sobreseer el juicio, con la revocación del acto materia de la controversia, siempre y cuando del análisis realizado en forma íntegra a la demanda de nulidad, así como a su ampliación, -para el caso en el que la haya- se advierta que con dicha revocación, se colma en forma completa la pretensión de la actora, al promover el juicio contencioso administrativo, lo cual, se corrobora con la jurisprudencia VIII.3o. J/25, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito,

consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, junio de 2008, página 1165, misma que señala:

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR REVOCACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ES NECESARIO QUE SE SATISFAGA LA PRETENSIÓN DEL DEMANDANTE Y QUE LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS EN LOS QUE LA AUTORIDAD SE APOYE PARA ELLO EVIDENCIEN CLARAMENTE SU VOLUNTAD DE EXTINGUIR EL ACTO DE MANERA PLENA E INCONDICIONAL SIN QUEDAR EN APTITUD DE REITERARLO.- El artículo 215, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, establecía que al contestar la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada en el juicio de nulidad podía revocar la resolución impugnada, mientras que el artículo 203, fracción IV, del citado ordenamiento y vigencia, preveía que procedía el sobreseimiento cuando: "la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.". Por otra parte, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de diciembre de 2005 que entró en vigor el 1o. de enero del año siguiente, fue expedida la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual, en sus artículos 9o., fracción IV, y 22, último párrafo, establece lo siguiente: "Artículo 9o. Procede el sobreseimiento: ... IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante." y "Artículo 22 ... En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.". Así, la referida causa de sobreseimiento sufrió una modificación sustancial en su texto, pues ahora, para que el acto impugnado quede sin efecto debido a la revocación administrativa de la autoridad demandada, es necesario que mediante ella hubiese quedado satisfecha la pretensión del demandante a través de sus agravios, siempre que los fundamentos y motivos en los que la autoridad se apoye para revocar la resolución impugnada evidencien claramente su voluntad de extinguir el acto de manera plena e incondicional sin quedar en aptitud de reiterarlo.”

Por otro lado, ese primer supuesto, lleva al segundo de los establecidos, esto es, que el juicio se quede sin materia, en virtud de que ya no existe el acto del que se controvierte su legalidad y que originó dicho asunto.

4.8. PLAZOS PARA PRESENTAR LA DEMANDA

Por otro lado, el artículo 13, de la ley federal invocada, adicionó lo siguiente:

“... ”

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

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

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

(...)

Quando 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.*

...”

Los plazos establecidos en los incisos a) y b) antes transcritos, se adicionaron en razón de la nueva competencia otorgada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a partir del uno de enero de dos mil seis, dicho órgano tiene plenas facultades para el conocimiento de los actos de carácter heteroaplicativos y autoaplicativos, mismos que por su naturaleza tiene un tratamiento diverso a los actos regulares emitidos por las dependencias de la Administración Pública Federal y de los cuales tradicionalmente ha conocido.

Ahora bien, en relación con la parte final del último de los párrafos transcritos, es de advertirse que el mismo ha dejado de tener aplicación práctica.

Lo anterior, por la reforma hecha a la ley orgánica del tribunal de cuenta, en vigor a partir del siete de diciembre de dos mil siete, pues entre otras cosas, se advierte una manera diversa de establecer la competencia territorial de las Salas Regionales que lo componen, para conocer de los asuntos que les presenten.

En efecto, ahora se establecerá dicha competencia, atendiendo al domicilio fiscal de la parte actora y para el caso en el que omita señalar de manera expresa el mismo, se presumirá que se trata del diverso que manifiesta para oír y recibir notificaciones.

En tal tesitura, tenemos los siguientes supuestos:

	LO SEÑALA	DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES	CONSECUENCIA: COMPETENCIA TERRITORIAL y FORMA DE NOTIFICAR
DOMICILIO FISCAL	Sí	Dentro de la jurisdicción de la sala del conocimiento	Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo
	Sí	Fuera de la jurisdicción de la sala del conocimiento	Por lista
	No	En cualquier parte del territorio nacional	Será competente la sala regional donde se encuentre dicho domicilio, ordenándose notificar las actuaciones personal o por correo certificado con acuse de recibo

Por lo tanto, para el caso en el que la actora señale su domicilio fiscal, el cual determinará la competencia territorial de la sala regional que lo deba conocer y si precisara un domicilio para oír y recibir notificaciones fuera de esa jurisdicción, la consecuencia será que las actuaciones derivadas de ese juicio, se ordenen notificar por lista a la accionante, en términos de lo establecido por el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cual le podría resultar perjudicial.

4.9. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Ahora bien, el artículo 14, del citado ordenamiento federal, tiene como novedad lo siguiente:

“1. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones *en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto*

deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

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

(...)

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.

(...)

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.

...”

En primer término, por lo que hace al domicilio para oír y recibir notificaciones, a fin de no caer en repeticiones, deberá tenerse a lo determinado, como si a la letra se insertase, lo expuesto en la parte final, del punto que antecede.

Ahora bien, por lo que hace a la obligación impuesta al actor, de señalar la fecha de publicación del decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, que pretenda combatirse, es únicamente para el efecto de realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda.

Por otro lado, se advierte la posibilidad otorgada a la actora de ofrecer el expediente administrativo del que emana la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, lo cual estaba prohibido de manera expresa en el texto del derogado título VI, del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, se establece que el mismo deberá ser remitido en un solo ejemplar por parte de la autoridad y el mismo no deberá contener las documentales privadas del actor, salvo que específicamente las ofrezca.

La prueba anterior, puede constituir una herramienta de gran ayuda para que el juzgador cuente con mayores elementos y determinar lo que en derecho proceda.

Ahora bien, para las partes, el ofrecimiento de dicha probanza, además de acreditar con ella sus pretensiones o excepciones, se limitará a si en dicho expediente no se encuentran documentales que, les pudiese ocasionar un perjuicio.

Por otro lado, se advierte que la ley no es clara para el desahogo de dicha probanza, en virtud de que no establece si la autoridad deberá exhibir el original del expediente administrativo, o bien, únicamente exhibirá copia certificada del mismo.

Atento a ello, en la práctica, la enjuiciada ha optado por remitir copia certificada de las documentales que integran el citado expediente, con lo que se procura la seguridad del mismo, para subsecuentes actuaciones.

Asimismo, en dicho precepto legal, también se establece que las documentales que integran tal probanza, estarán a disposición de las partes para que puedan consultarlas; sin embargo, para el caso en el que la actora estuviese formulando una negativa lisa y llana de conocer algún documento en el que la enjuiciada se basó para emitir un acto del que se controvierta su legalidad, - considero- que la Sala del conocimiento tiene obligación de correrle traslado a fin de que mediante ampliación de demanda, controvierta tal actuación, pues caso contrario se estaría violando el procedimiento, además de las defensas de la accionante, al negársele el derecho a controvertir tales documentos.

Finalmente, se establece que en cada escrito de demanda, únicamente podrá aparecer un actor, con la salvedad de que se trate de actos conexos y para el caso de controvertir lo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a fin de que cada uno de los accionantes presenten su demanda por separado.

Ahora bien, tal disposición carece del debido regulamiento, toda vez que no establece la suerte que correrá la primer demanda, esto es, si se requiere a los diversos actores interponer cada uno de ellos, su respectivo escrito inicial, en el cual, por separado interpondrán la acción correspondiente, se tiene que el legislador fue omiso en establecer la consecuencia que corresponderá a la primer demanda interpuesta, a lo cual consideró, que el instructor no tendrá otra opción más que sobreseer en ese primer juicio.

4.10. NUEVO PRESUPUESTO PARA CONCEDER TÉRMINO DE AMPLIACIÓN

En cuanto hace al artículo 17 de la ley federal en análisis, a éste se le adicionó una nueva hipótesis para otorgar término a la actora, a fin de que formule ampliación a su demanda, a saber:

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

Lo anterior, se dice novedoso, en virtud de que si bien, el texto del derogado título VI, del Código Fiscal de la Federación, lo había contemplado, también lo es, que le otorgó un tratamiento diferente.

En efecto, en el artículo 209 del código invocado, se estipulaba que para el caso en que la autoridad enjuiciada al contestar la demanda hiciera valer la extemporaneidad, anexando copia de las constancias de notificación en que apoyara su argumento, el magistrado instructor, tenía la obligación de correr traslado de las mismas a la parte actora, a fin de que ésta, en el plazo de *cinco* días hábiles desvirtuara dichas documentales.

Por lo tanto, al establecer en el ordenamiento vigente, que al actualizarse la hipótesis anterior, ésta se considerará a fin de que se otorgue el plazo de veinte días contemplado en el artículo en comento, para que formule ampliación a su demanda y controvierta dichas constancias de notificación, con lo cual, se le otorga beneficio, pues le proporciona un tiempo mayor para poder desacreditarlas.

4.11. MEDIDAS CAUTELARES

A continuación, se procede al análisis del capítulo III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, denominado “De las medidas cautelares”, a saber.

Así tenemos que, la tutela jurisdiccional carecerá de sentido, si al pronunciarse la sentencia resulta difícil o prácticamente imposible la satisfacción de las pretensiones. De ahí, la necesidad de establecer medidas que aseguren los efectos de la sentencia, esto es, atendiendo al *periculum in mora* (peligro en la demora).

Tradicionalmente, las legislaciones contencioso-administrativas, sólo preveían una medida cautelar: la suspensión del acto administrativo, por lo que su

alcance era más limitado, ya que únicamente tenía sentido cuando el acto era de sujeción o gravamen, privándole de efectos ejecutivos.

En tal tesitura, como en un proceso administrativo la pretensión se deduce siempre en relación con una actuación de la administración pública sujeta al derecho administrativo, la presencia del interés público obliga a tener muy en cuenta en qué grado puede resultar afectado por las medidas cautelares, por lo que la razón decisiva para acceder o no a la petición se encuentra en la coordinación del principio de efectividad de la tutela judicial con el de la eficacia administrativa.

La pretensión de que se adopte una medida cautelar da lugar a un proceso delimitado por su objeto específico: el órgano jurisdiccional verificará si concurren las circunstancias que justifican la adopción de la medida. Existe entre tanto, una relación de dependencia entre el proceso cautelar y el principal, la cual entraña un juicio de cognición limitado en el que el órgano jurisdiccional no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal, además de que se tiene que verificar la apariencia del buen derecho, es decir que el demandante ostente el derecho invocado con la consiguiente probabilidad de acreditar la ilegalidad de la actuación administrativa que se esté controvirtiendo.

Así la medida cautelar debe ser decidida sin pronunciarse sobre la cuestión de fondo que ha de constituir el objeto de valoración y decisión en el proceso principal, pues de lo contrario se prejuzgaría dicha cuestión, con el posible riesgo, que al amparar el derecho a una efectiva tutela judicial, se vulnera otro derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba.

La medida cautelar, tiene como punto de partida la incertidumbre del sentido final –estimatorio o desestimatorio- de la sentencia, de modo que la efectividad de ésta que trata de asegurarse ha de establecerse valorando tanto una como otra eventualidad respecto del sentido de dicho fallo que se dicte en definitiva. Así a la hora de determinar si procede o no otorgarse la justicia tutelar hay que empezar por comprobar si concurren los dos presupuestos indicados con anterioridad: *periculum in mora* y *fumus boni iuris*, y una vez comprobado que, efectivamente, se dan esos presupuestos, la sala del conocimiento, tendrá que valorar tales circunstancias, desde la perspectiva del interés general.

Los presupuestos antes referidos se refieren a lo siguiente, a saber:

a) Peligro en la mora procesal.- La medida cautelar trata de garantizar la eficacia del proceso, y evitar que por el tiempo transcurrido, cuando llegue la sentencia que resuelva en definitiva el asunto planteado, no tenga sentido. De ahí que se establezca como requisito el análisis, del peligro en la mora procesal, para que se determine la adopción de alguna medida cautelar.

b) Apariencia del buen derecho.- Para que pueda adoptarse una medida cautelar es necesario que la pretensión deducida en el juicio principal, aparezca debidamente fundada, lo cual, debe apreciarse, sin entrar en el fondo del asunto.

Por otro lado, es de precisar que según lo establecido en el capítulo en análisis, pueden establecerse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hechos existente, también llamadas medidas cautelares positivas.

Ahora bien, el procedimiento para la tramitación de las medidas cautelares es el siguiente:

En primer término, y al tener como finalidad el resguardo de la materia en el juicio contencioso administrativo, así como evitar que se cause un daño irreparable al actor, podrán solicitarse una vez iniciado el juicio, y hasta antes de que se cierre la instrucción del mismo.

Así, de conformidad con el artículo 24, de la ley federal en análisis, el escrito a través del cual, se soliciten dichas medidas cautelares, deberá contener 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

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

Asimismo, en dicho curso, deberán anexarse 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.”

Por otro lado, se establece en el mismo numeral, que de no cumplir con tales requisitos, se tendrá por no interpuesto el incidente.

Ahora bien, además de establecerse alguna medida cautelar, con motivo de la solicitud presentada por la actora, también el magistrado instructor podrá ordenarlas, siempre y cuando considere que pueden ocasionarse daños y perjuicios inminentes e irreparables.

Posteriormente, establece el artículo 25, de la ley en comento, que en el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el 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 el plazo de tres días. Una vez vencido dicho plazo, la sala regional, dictará la resolución correspondiente en la que determine negar o conceder las medidas cautelares solicitadas.

Así, para el caso en el que se determine su procedencia, y el obligado a acatarlas no lo hace, se le declarará la nulidad de dichas actuaciones realizadas con violación a dichas medidas e impondrá el 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.

Por otro lado, también se establece que en los casos en que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, la Sala Regional, las ordenará siempre y cuando el actor, otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios que con ellas, pudieran ocasionarse, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio; asimismo, dichas medidas podrán quedar sin efectos, si el tercero da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas.

Asimismo, la Sala del conocimiento, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, de conformidad con el artículo 25, párrafo tercero de la ley federal en comento.

Las medidas cautelares al tener como finalidad garantizar los efectos del proceso principal, al extinguirse éste, también lo harán dichas medidas.

En efecto, las medidas cautelares estarán en vigor hasta que recaiga sentencia que ponga fin al juicio principal, siendo que si la sentencia fuere estimatoria de la pretensión, se mantendrán hasta la plena ejecución de la sentencia; mientras si fuera desestimatoria, se procederá a hacer efectiva, con cargo a caución presentada por el actor,

Como se ha visto la inserción de las medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo, implica un avance para dicho procedimiento, pues se establece el género, con el cual, se puede resguardar la materia del asunto, así como evitar posibles daños y perjuicios, tanto al interés general, como al particular

que actúa en el mismo, mismas que podrán ser diversas a la suspensión y atendido al caso concreto, respecto del acto controvertido y sus efectos.

Ahora bien, procede el turno, a la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la cual, constituye una especie de las medidas cautelares, abordadas con anterioridad, y que ya se encontraba contemplada en el derogado título VI, del Código Fiscal de la Federación, en sus artículos, 208 Bis y 227, y que ahora en el texto de la nueva ley se retoma su contenido, para establecer el artículo 28.

Antes de entrar a su análisis es conveniente precisar que la diferencia entre las medidas cautelares, como género y la suspensión, como especie, consiste en que las medidas precautorias decretadas en el juicio contencioso administrativo se establecen, bajo dos supuestos específicos: a) Mantener la situación de hecho existente (diferentes de la suspensión) 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; tópico que se encuentra reglamentado por el propio numeral 24, así como en los diversos 25 a 27; y b) el previsto en el artículo 28 se refiere específicamente a la suspensión de la ejecución del acto administrativo reclamado, el cual, de acuerdo con el primer párrafo del precitado numeral 24, procede cuando la autoridad ejecutora la niegue, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, y de acuerdo con la fracción XI, cuando la ley que rige al acto administrativo no prevea la suspensión de tal ejecución, ésta tendrá el alcance que indique el Magistrado instructor o la Sala, subsistiendo en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.³

Atento a lo anterior, tenemos que la suspensión de la ejecución del acto impugnado, al constituir una especie de las medidas cautelares, de igual forma, debe dársele el trato de un incidente y por ello, podrá solicitarse una vez iniciado el procedimiento y hasta antes de que se cierre la instrucción del mismo.

Así, suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra, lo cual, equivale a paralizar algo que está en actividad en forma positiva, teniendo en algunos casos, que el juicio no se quede sin materia, así como también propone evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio de amparo, los perjuicios que la ejecución pudiera ocasionarle y sus efectos, son obrar sobre la ejecución del acto impugnado, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas.⁴

³ Así lo resolvió el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis I.7º.A.478 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XXIV, octubre de 2006, página 1403, cuyo rubro es: "MEDIDAS PRECAUTORIAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 24 Y 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU PROCEDENCIA."

⁴ Góngora Pimentel Genaro, *La Suspensión en materia Administrativa*, 9ª ed., Edit. Porrúa, México, 2005, páginas 1 y 2.

A fin de tramitar el incidente de suspensión de la ejecución del acto combatido en el juicio contencioso administrativo, el demandante, podrá solicitarla en los siguientes casos:

1. Cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión,
2. Cuando rechace la garantía ofrecida, y
3. Cuando reinicie la ejecución.

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

Para lo anterior, la demandante, tendrá que acompañar a su solicitud, lo siguiente:

“a) 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.

b) Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

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

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

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

En cuanto a este último punto, los medios permitidos para otorgar garantía, son los establecidos en el artículo 141, del Código Fiscal de la Federación, que establece lo siguiente:

“Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

Para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa.

VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El Reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

La garantía deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes al en que surta efectos la notificación efectuada por la autoridad fiscal correspondiente de la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo en los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos de este Código.

Conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, tratándose de los juicios de amparo que se pidan contra el cobro de las contribuciones y aprovechamientos, por los causantes obligados directamente a su pago, el interés fiscal se deberá asegurar mediante el depósito de las cantidades que correspondan ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.

Por otro lado, establece que la sala del conocimiento, está facultada para reducir al monto de la garantía, en los siguientes casos:

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

Para lo anterior, se deberá 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 solicita.

Cumpliendo con los requisitos anteriores, será procedente admitir la suspensión de la ejecución del acto o actos impugnados en el juicio, misma que deberá tramitarse por cuerda separada.

Una vez admitida dicha solicitud, el Magistrado Instructor 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.

Posteriormente, con el auto en el que se decreta o niegue la suspensión provisional, deberá correrse traslado a la contraparte, a fin de que rinda el informe respectivo y con ello, dictar la resolución interlocutoria correspondiente, en la que se resuelva en definitiva sobre la suspensión solicitada.

En caso de que se presente algún hecho superveniente que haga variar las condiciones en las que fue otorgada la suspensión, ésta podrá ser revocada o modificada por la sala, en cualquier momento del juicio.

En cuanto al cumplimiento del acto que concede la suspensión se encuentra garantizado de forma parecida al cumplimiento de la sentencia definitiva que resuelva el fondo del asunto. Al establecerse como medio para su eficacia la queja.

Por otro lado, se establece que el auto o interlocutoria que resuelvan sobre la suspensión podrán impugnarse vía recurso de reclamación, lo cual no estaba contemplado en el derogado título sexto del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco.

En cuanto a los efectos de la suspensión, éstos sólo se limitarán a conservar las cosas en el estado en que se encuentran hasta que se resuelva en definitiva el juicio principal.

En tal tesitura, se tiene que respecto de la figura de la suspensión como tal, ésta no sufrió importantes modificaciones, pues prácticamente el contenidos de los artículos 208 Bis y 227, que eran los que establecían tal presupuesto en el Código Fiscal de la Federación, se insertaron en el ahora artículo 28, de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Finalmente, es de establecer, que este tipo de medida cautelar, es la que sigue teniendo mayor importancia, dada la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues si bien, se ha ampliado en forma importante, también lo es, que en la mayoría de los casos, el demandante en el juicio contencioso administrativo, solicita la suspensión de la ejecución del acto impugnado, sea fiscal o administrativo, los cuales, a pesar de tener una naturaleza diversa, se resuelve prácticamente en los mismos términos.

4.12. INCIDENTE DE REPOSICIÓN DE AUTOS

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del uno de enero de dos mil seis, introdujo un nuevo incidente de previo y especial pronunciamiento, a saber:

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

(...)

V. La reposición de autos

...”

Este incidente no estaba previsto con anterioridad en el Código Fiscal de la Federación, por lo que para su tramitación, en el artículo 37, se establece que las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes.

Asimismo, establece que a partir de la fecha de la citada acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

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

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

4.13. PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER

Ahora bien, por lo que hace a las pruebas que pueden aportarse, en el juicio contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 41, de la ley federal en análisis, se establece que el Magistrado Instructor podrá hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

La innovación traída por este precepto, es que se precisó que tales medidas para mejor proveer, podían dictar hasta antes del cierre de instrucción, lo cual a pesar de que en el antiguo texto no se señalara de esa forma, lo cierto es que de manera forzosa tenía ese mismo, término atendiendo a su propia finalidad.

Asimismo, ahora establece que el magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente, lo cual, considero puede ser altamente benéfico, pues al considerar tal supuesto, es en aras de que el juzgador tenga un conocimiento mayor del asunto planteado, lo cual, puede traer como única consecuencia, que al momento de dictarse la resolución, se determine lo correctamente más apegado a derecho, y con ello, que al establecer la verdad legal, ésta sea la más cercana a la verdad real.

Por otro lado, se adiciona el artículo 42, en el que se establece de manera expresa que las resoluciones y actos administrativos gozan de la presunción de legalidad; sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

4.14. PRUEBA PERICIAL

Por otro lado, es de precisar que en cuanto a la prueba pericial, se agregó en la última parte del artículo 43, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que para el caso en que la sala del conocimiento, tuviere que nombrar un perito tercero, atento a los dictámenes discordantes exhibidos por los peritos de las partes, los honorarios correrán a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual, se pretende una mayor certeza en la resolución que al final dicte el perito tercero, además de resultar benéfico para las partes, pues se les exime de tal erogación.

4.15. DOCUMENTOS DIGITALES CON FIRMA ELECTRÓNICA

A continuación se procede al análisis del segundo párrafo de la fracción III, del artículo 46, de la ley federal en comento, a saber.

En efecto, resulta importante otorgarle espacio en el presente trabajo, en virtud de que el mismo ha surgido con motivo de los adelantos tecnológicos experimentados en nuestro país, pues en el mismo, se establece el valor probatorio que ha de otorgarse a los documentos digitales con firma electrónica avanzada o sello digital, remitiéndonos para tal efecto, al artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece que se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, misma que para establecer su valor probatorio, se analizará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida, o archivada, o en su caso si es posible

atribuirle a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

Asimismo, establece que cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por los medios anteprecisados, se ha mantenida íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó pro primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.

De tal forma, que de esa manera se dan los lineamientos, para que el juzgador pueda establecer el valor probatorio que debe concederle a las pruebas que las partes presenten y cumplan con tales condiciones, a fin de determinar si con ellas, acreditan los hechos que refieren.

4.16. LA SENTENCIA

Ahora bien, toca el turno de analizar las adiciones realizadas en la parte correspondiente a la sentencia, a saber.

En primer término, tenemos que en el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece el momento a partir del cual, comienza a correr el plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule el proyecto correspondiente, que es a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Lo anterior, en tratándose de la facultad de atracción que haya ejercido la Sala Superior del tribunal, o bien, al tener que resolver un incidente de incompetencia o recurso de reclamación en contra de la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

Así, se tiene acertada dicha inserción, en virtud de que de no encontrarse completo el expediente, no obstante que obre en su poder, estaría impedido para formular el respectivo proyecto, por lo tanto el magistrado ponente del Pleno o Sección correspondiente, deberá -a mi consideración- para el caso en el que tenga que requerir a la Sala Regional instructora ciertas actuaciones o pruebas, que una vez recibidas, haga constar tales hechos y declare que el asunto de su conocimiento se encuentra totalmente integrado, a fin de que se tenga el momento claro, a partir del cual se comenzará a computar el citado plazo para la formulación del proyecto.

Por otro lado, en el artículo 51, de la ley federal invocada, se establecen los lineamientos que el juzgador al momento de resolver el asunto de su conocimiento, deberá atender, a fin de determinar si se afectan o no las defensas del particular, cuando se trate de las hipótesis establecidas en las fracciones II y III, del citado precepto legal y que son las siguientes:

“ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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.

...”

(El resaltado es propio)

Así se tiene, que no afecta las defensas del particular, así como tampoco trascienden al sentido de la resolución impugnada, en los casos 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.

...”

No analizaremos cada una de las hipótesis antes transcritas, en virtud de que son claras, y no requieren de interpretación alguna; sin embargo, es de reconocer acertada su inserción por el legislador, atento a que toda violación en el procedimiento no implica que en efecto, se esté transgrediendo la esfera del particular y más aún, que con ello, se emita una resolución que no se encuentre ajustada a derecho.

Asimismo, es de precisar, que las hipótesis anteriores son enunciativas, más no limitativas, en virtud de que el legislador al haber establecido “entre otras”, deja abierta la posibilidad para que el juzgador, en el caso concreto determine alguna más, sin que con ello, la resolución que emita sea ilegal.

Por su parte en el artículo 52, de la ley federal en análisis, se adiciona que al dictarse la sentencia, se podrá modificar la cuantía de la resolución impugnada, en la que deberá precisarse el monto, alcance y términos de la misma para su cumplimiento; asimismo, se establece que el tribunal, podrá fijar si la sanción de que se trate es excesiva, porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la misma, otorgándole facultades a fin de que pueda reducir el monto, aplicando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

En cuanto a esta adición, es de decirse que se otorga una facultad amplia al tribunal de cuenta, en relación con la sanción que conlleve la resolución controvertida en el juicio contencioso administrativo; sin embargo, se deja de manera subjetiva tales apreciaciones, sin establecer los lineamientos adecuados que han de observarse para tal determinación en su caso, con lo cual, el juzgador para ello, deberá de allegarse de todos los medios idóneos para que su fallo se encuentre ajustado a derecho, buscando siempre la equidad y la justicia.

Por otro lado, en su fracción V, del precepto legal en comento, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá a través de sus resoluciones, declarar la nulidad, pero además:

“ ...

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.

...”

Con tal disposición, se llega a que el tribunal en cita, se acerca más a pasar de un tribunal de mera anulación, al de plena jurisdicción, pues se le otorga

la facultad de que sus resoluciones también sean de condena, tal y como se aprecia en los supuestos antes transcritos.

4.17. FIRMEZA DE LA SENTENCIA

Por otro lado, se adiciona en forma completa el artículo 53, en que se establece que la sentencia definitiva quedará firme, en los siguientes casos:

I. No admita en su contra recurso o juicio.

II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y

III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.”

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones contenidas en este precepto, tenemos que las mismas no son innovadoras, en virtud de que si bien, no había disposición expresa contenida en el derogado título VI, del Código Fiscal de la Federación, también lo es que se traían de la norma aplicada supletoriamente a la materia.

No obstante lo anterior, con el último párrafo de dicho artículo, se introduce una nueva disposición en cuanto a las obligaciones por parte del Magistrado Instructor o del Presidente de Sección del tribunal, y que es para el caso en que sus sentencias tengan que cumplirse en los términos establecidos por el diverso 52, de la misma ley, para lo cual, deberá realizarse la certificación de firmeza correspondiente y además, la misma, se ordenará notificar a las partes.

Lo anterior, con el objeto de que se establezca en forma clara el momento a partir del cual, corre el plazo a fin de que la demandada cumplimente lo determinado en el respectivo fallo, con lo cual, se le otorga al tribunal en comento, mayor control para verificar el cumplimiento de sus sentencias.

4.18. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Ahora bien, toca el turno de analizar el tema del cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así, en primer término, se tiene que la realización de lo ordenado por la sentencia es una exigencia de la tutela judicial, y por tanto, un derecho fundamental consagrado en el artículo 17 de la Constitución; por lo que, el ordenamiento jurídico debe arbitrar medios eficaces que aseguren el cumplimiento de los fallos contra la voluntad del obligado, sea un particular o una entidad pública, pues el proceso de ejecución, tiene por objeto una pretensión que no se satisfizo positivamente con una declaración de voluntad del juez.⁵

En tal tesitura, tenemos que en el artículo 52, de la ley federal en comento, se establece lo siguiente:

“... ”

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 los párrafos anteriormente transcritos, se advierten diversos efectos para el caso de incumplimiento de las sentencias por parte de la autoridad; sin embargo, ¿cómo es que el tribunal de cuenta, determinará lo procedente sobre

⁵ González Pérez Jesús y Vázquez Alfaro José Luis, *Derecho Procesal Administrativo Federal*. Edit., Porrúa, México, 2007, página 396.

el cumplimiento de sus fallos? Lo anterior, se responde con el contenido del capítulo IX, denominado “Del cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión”, en cuyos artículos 57 y 58, que disponen lo siguiente:

En efecto, para el caso en el que la autoridad demandada o cualquier otra autoridad, esté obligada a cumplir las sentencias del tribunal, tendrá la obligación de hacerlo en un plazo de cuatro meses, para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, siempre y cuando en dicho fallo, se hubiere declarado la nulidad, debido a la incompetencia de la autoridad emisora, pero no hallan caducado sus facultades, o bien, si hubiere existido un vicio de forma en la resolución combatida.

En el plazo anterior, no se contará el tiempo transcurrido, en el que se hubiere realizado un acto de autoridad en el extranjero o haber solicitado información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas por los contribuyentes; así como tampoco se computará el período el período por el que se suspende el plazo para concluir visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete.

Por otro lado, cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar tal acto.

Ahora bien, por lo que hace a los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva.

Los plazos para el cumplimiento de las sentencias, computarán a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso juicio de amparo, o bien, cuando sea el propio particular quien le informe que no presentó dicho medio de defensa.

Asimismo, una vez vencido el término de 15 días para interponer el juicio de garantías, dentro de los 20 posteriores, deberá solicitar el informe antes precisado y si no lo hiciera, el mismo comenzará a correr a partir de que haya transcurrido el término para presentar el juicio de amparo y finalmente, establece que tales plazos, se suspenderán para el caso en el que se haya interpuesto medio de defensa en contra de dicho fallo.

En tal tesitura, se tiene la inserción de los plazos y supuestos a fin de que la autoridad demandada, de cumplimiento a los fallos emitidos por el tribunal, siendo dichas disposiciones claras y sin que se tenga que llegar a la interpretación para fijar su contenido y alcance, lo cual, otorga al juzgador la certeza para determinar el momento en que ha de hacerse exigible dicho cumplimiento.

Ahora bien, ya se habló sobre los términos y plazos para que la autoridad enjuiciada cumplimente las sentencias, por lo que ahora la pregunta es: ¿Cuáles son los medios con que cuenta el tribunal, para hacer exigible tal cumplimiento?

Tal respuesta, la otorga el contenido del artículo 58, de la ley en análisis, al establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez vencidos los plazos antes aludidos, podrá actuar:

- a) De oficio, y
- b) Petición de parte.

Así, el procedimiento a seguir es el siguiente:

1. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto del cumplimiento que debió dar a dicho fallo.

2. Una vez concluido el plazo anterior, determinará si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, y de ser así:

- a) Impondrá a la autoridad demandada responsable, una multa de apremio de entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, considerando para ello lo siguiente:
 - I. La gravedad del incumplimiento, y
 - II. Las consecuencias que con dicho incumplimiento, se hubieren ocasionado.
- b) Además, se le requerirá para que en el término de tres días dé el debido cumplimiento.
- c) Asimismo, se le prevendrá que para el caso de reincidencia, se le impondrán nuevas multas de apremio, y se informará a su superior jerárquico.
- d) Si al concluir el plazo anterior, la responsable, persiste en su renuencia, se podrá requerir al superior jerárquico para que en el plazo de tres días, cumplimiento el fallo de que se trate.

- e) Si el superior jerárquico de la demandada, tampoco da cumplimiento, también se le impondrá una multa de apremio, como la referida con anterioridad.
- f) De persistir el incumplimiento, se dará vista a la Contraloría interna, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

De las disposiciones en análisis, se advierte que el legislador pretendió darle al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, facultades a fin de que vigilara el cumplimiento de sus sentencias.

En efecto, se dice que únicamente es en relación a que dicho órgano colegiado, puede supervisar y requerir a la autoridad demandada, el cumplimiento de los fallos que emite, en los propios términos que ya fueron expuestos en líneas anteriores.

Lo anterior, es así, en virtud de que contrario a lo sostenido por algunos estudiosos del derecho, -considero- no se le otorgó facultad alguna, a fin de que pudiera ejecutar dichos fallos, en virtud de que a diferencia, verbigracia de las sentencias emitidas dentro de los juicios de amparo, una vez dictadas y después de requerir el cumplimiento a la autoridad responsable, y a su superior jerárquico, a petición de parte o de oficio, se abre un incidente de inejecución de sentencia, a fin de que sea remitido el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda, lo cual, constituye un medio para que se ejecuten sus sentencias.

Corroborar lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 9/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Diario Oficial de la Federación, tomo XIII, febrero de 2001, página 203, misma que es del tenor siguiente:

“CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA.

Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, derivan los siguientes principios: 1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia de amparo debe requerir a la autoridad o autoridades responsables,

a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. **Si no se consigue, de oficio o a instancia de parte, deberán abrir el incidente de inejecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte, para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda.** 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más Alto Tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el funcionario judicial dictará un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decida si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirá el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelve que la sentencia de amparo se cumplió, deberá ordenar la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8, el juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si sólo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer pronunciamiento sobre cualquiera otra cuestión ajena. 12. Ante la determinación del Juez de Distrito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso

procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; B. Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inejecución de sentencia.”
(El resaltado es propio)

Por otro lado, es de resaltar que en cuanto a la indemnización establecida en el precitado artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, éste constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, que conlleva a que el quejoso tenga el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado (perjuicios), pues la creación de esta vía incidental no obedeció a la intención legislativa de conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por naturaleza distinta de la acción de amparo, sino la de permitir a quienes no han podido lograr la ejecución de la sentencia de amparo, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el acatamiento ordinario del fallo, razón por la cual la cuantificación del pago en esta vía debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto impugnado y de la prestación debida por la autoridad, ya que

en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro dejado de obtener, considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa o, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse el fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución en el cargo con el pago de los haberes que debió devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo.⁶

Ahora bien, la indemnización de trato, deberá tramitarse vía incidental, misma que deberá resolver la Sala, o Sección respectiva que haya emitido la sentencia, cuyo cumplimiento se esté solicitando; sin embargo, se vuelve al mismo problema, esto es, de determinar que en efecto, la autoridad demandada, debe indemnizar al particular por su falta de cumplimiento al fallo emitido por el tribunal ¿Cuál es el medio para que dicho órgano colegiado, pueda hacer cumplir tal determinación?, tal cuestión no encuentra solución, por lo menos en el propio texto de esta ley; por tanto, el particular –considero- tendría que acudir vía juicio de garantías.

Así, se tiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al no contar con los medios suficientes para ejecutar sus fallos, puede resultar que lo determinado en el juicio contencioso administrativo, llegue al extremo de ser letra muerta.

4.19. RECLAMACIÓN CONTRA LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA

Finalmente, en el artículo 62, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece un nuevo medio de defensa: la reclamación en contra de las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva.

En efecto, la reclamación en comento, deberá ser tramitada ante la sala regional que haya emitido la interlocutoria de suspensión correspondiente, pero la resolverá la sala superior del tribunal, de la siguiente manera:

“... ”

Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho

⁶ Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la jurisprudencia P./J.99/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, diciembre de 1997, página 8, cuyo rubro es: “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN AMPARO. REGLAS PARA CUANTIFICAR EL PAGO DEL INCIDENTE DE PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO”.

convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.”

Con lo anterior, el legislador pretendió otorgar un medio de defensa a las partes, respecto de lo determinado en la citada sentencia que resolviera la suspensión interpuesta, dentro del mismo tribunal, otorgándole a la sala superior, el carácter de revisor de dichos fallos emitidos por las salas regionales.

La medida anterior, resulta benéfica para el caso de la autoridad, quien tiene expedito tal derecho, pues por lo que hace al particular, bien puede optar por interponer el recurso de reclamación de cuenta, o interponer amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito competente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surgió por la necesidad entre los gobernados de combatir los actos de la administración pública, y cuya existencia se sustenta en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, donde se otorga facultad 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 suscitadas 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.

SEGUNDA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir de su nacimiento, con La Ley de Justicia Fiscal, creada por decreto presidencial de 27 de agosto de 1936, misma que comenzó su vigencia a partir del 1 de enero de 1937, hasta la fecha de emisión del presente trabajo, ha ido ampliando su competencia, comenzando por ser un tribunal que resolvía controversias únicamente en materia fiscal, hasta que en la actualidad, además, dirime las surgidas en materia administrativa, contratos de obra pública, responsabilidades, pensiones y ahora también, respecto de acuerdos de carácter general, distintos de los reglamentos.

TERCERA.- El procedimiento regulado por las disposiciones contenidas en el derogado título VI, del Código Fiscal de la Federación, determinaban un juicio cuyas etapas procesales estaban claramente definidas y además, constituían una manera sencilla de resolver las controversias que se suscitaban entre los particulares y la administración pública.

CUARTA.- La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, surge debido a la creciente competencia por cuestión de materia del tribunal de cuenta, así como a la importancia que ha tenido su injerencia en la resolución de controversias surgidas entre los particulares y la Administración Pública Federal, pues si bien, la regulación del procedimiento contencioso administrativo, se encontraba inmersa en el Código Fiscal de la Federación, se debía a su inicial

competencia meramente fiscal que tenía; por lo que resultaba necesaria la independencia de tales normas.

QUINTA.- La nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si bien, continúa estableciendo las mismas etapas procesales que contemplada el código tributario federal, en su título VI; también lo es que introduce figuras, como la condenación en costas, indemnización por daños y perjuicios, medidas cautelares y la verificación en el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismas que constituyen las novedades más importantes para el juicio contencioso administrativo y un avance importante en la impartición de justicia.

SEXTA.- La condenación en costas o el pago de indemnización por daños y perjuicios, que pueden solicitar las partes, carece de una correcta regulación, en virtud que se señala que su tramitación deberá realizarse vía incidental; sin embargo, los presupuestos establecidos por el legislador para determinar la procedencia de enterar a la contraparte una cantidad por dichos conceptos, se vislumbra una vez que la sala del conocimiento emitió sentencia definitiva; por lo tanto, si las mismas se solicitan antes de dictarse la resolución que concluya el juicio, el juzgador tendrá que darle el trato de una petición y dictar lo que en derecho corresponda respecto de tal reclamo en el propio cuerpo de la sentencia, pues será hasta ese momento en el que se cuenten con los elementos necesarios para atender tal petición.

SÉPTIMA.- La figura de las medidas cautelares implementada, con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, viene a ampliar la posibilidad de que las partes puedan solicitar al Magistrado Instructor de la Sala del conocimiento, no sólo la tradicional suspensión de la ejecución del acto impugnado, sino alguna otra medida, que conlleve a resguardar la materia del juicio.

OCTAVA.- Las facultades otorgadas a la Sala o Sección, respecto de la verificación del cumplimiento de sus sentencias, resulta altamente benéfico para el

particular, cuando resulte vencedor, en virtud de que a petición de parte o de oficio, el tribunal deberá requerir a la autoridad responsable informe sobre dicho cumplimiento, y siendo el caso en que sea omisa, se le impondrá una multa y nuevamente será objeto de requerimiento; asimismo, de continuar sin acatar el fallo emitido, deberá informarse a su superior jerárquico, para que a través de éste de cumplimiento y para el caso en que no lo haga, también a él se le impondrá una multa como medida de apremio, lo cual, conlleva a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentre cada vez más cerca de poder hacer cumplir su fallos.

NOVENA.- Las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si bien, con las nuevas disposiciones contenidas en la ley federal invocada, puede verificarse su cumplimiento, también lo es que resulta insuficiente, pues es necesario que el legislador faculte a dicho órgano colegiado para que pueda ejecutar sus fallos y así evitar que el particular tenga que acudir a posterior instancias, lo cual ocasiona tardanza en la aplicación del derecho.

DÉCIMA.- Las innovaciones introducidas por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí constituyen un avance para el juicio contencioso administrativo, seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunque el legislador omitió regularlas debidamente, dejando con ello, nuevas lagunas en tal ordenamiento; sin embargo, las mismas han comenzado a ser enmendadas con la interpretación que realizan los órganos encargados para tal efecto, del Poder Judicial, así como el propio tribunal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17ª ed., Edit., Porrúa, México, 2004, 1159 p.p.
- Argañarás, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, Argentina, 1995.
- Briseño Sierra, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. 2a ed., Edit. Cárdenas, México, 1975.
- Burgoa Origüela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. 27ª ed., Edit. Porrúa, México, 1990, 446 p.p.
- Burgoa Origüela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 7ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999.
- Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Tributario*, Edit., Cárdenas, México, 2002, 732 p.p.
- Chávez, Castillo Raúl. *Tratado Teórico Práctico del Juicio de Amparo*. Edit. Porrúa., México, 2003, 518 p.p.
- De la Garza F., Sergio. *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999.
- Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. Edit. Limusa, México.
- De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 22ª ed., Edit. Porrúa, México, 1996. 525 p.p.

- Diversos Autores. *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Procedimiento en materia fiscal y administrativa. Especialización en materia procesal fiscal*, Tomo III, 1ª parte, México, 1991.
- Esquivel, Vázquez Gustavo A. *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*. Edit. Porrúa, México, 1998.
- Fix, Zamudio Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 4ª ed., Edit. Porrúa. México 2000.
- Gómez, Lara Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 5ª ed., Edit. Harla, 1991.
- Góngora, Pimentel Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. 9ª ed., Edit. Porrúa, México, 2005, 213 p.p.
- Góngora Pimentel Genaro David y Saucedo Zavala María Guadalupe. *Ley de Amparo. Doctrina Jurisprudencial. Compilación de Tesis*. Edit. Porrúa, tomo II, México, 1995, 2812 p.p.
- González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997.
- González Pérez Jesús y Vázquez Alfaro José Luis, *Derecho Procesal Administrativo Federal*, Edit., Porrúa, México, 2007, 499 p.p.
- Herrera Gómez, Jesús Javier. *El Contencioso Administrativo Federal*. Edit. Porrúa, México, 2007, 184 p.p.
- Iturbe, Rivas Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 2004, 330 p.p.

- Lucero Espinoza, Manuel. *Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo Mexicano*, 8ª ed., Edit., Porrúa, México, 2003, 299 p.p.
- Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al Derecho Administrativo*, 2ª ed., Edit., Porrúa, México, 1997.
- Margáin Manautou, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*, 6ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001.
- Margáin Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo, de Nulidad o Ilegitimidad*, 12ª ed., Edit., Porrúa, México, 2004.
- Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Edit., Porrúa, México, 1999.
- Sánchez Pichardo, Alberto. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 3ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001.
- Sánchez Gomez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 1ª ed., edit. Porrúa, México, 1998.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, Edit. Themis, México, 2006, 589 p.p.
- Treviño Garza, Adolfo. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Edit., Porrúa, México, 1999, 264 p.p.
- Tron, Petit Jean Claude y Ortiz Reyes Gabriel. *La Nulidad de los Actos Administrativos*. 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 2007, 393 p.p.
- Ovalle Fabela, José. *Garantías Individuales en el Proceso*, 2ª ed., Edit. Oxford, México, 2002.

LEGISLACIÓN

- 1.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.** Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
- 3.** Código Fiscal de la Federación
- 4.** Código Federal de Procedimientos Civiles
- 5.** Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- 6.** Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- 7.** Reglamento del Código Fiscal de la Federación
- 8.** Ley de Justicia Fiscal de 1936
- 9.** Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.
- 10.** Compilación Fiscal, Aduanera y de Amparo, 2007.