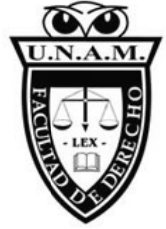




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



“EL ACTUAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA

IRMA MARÍA AGUILAR MORALES

DIRECTOR DE TESIS:

DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN

MÉXICO, D.F.

JUNIO 2010



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 la memoria de mi padre:
José Gilberto Aguilar Pinto.
Como promesa cumplida
Con profundo cariño*

*A mis hijos:
Aiana y José Raúl
Una gran fuente de inspiración
Con inmenso amor*

*A mi madre:
Irma Morales Góngora
Por su apoyo incondicional y amor brindado
Con infinito cariño*

A mis hermanos con mucho cariño

A mis maestros y compañeros con gran afecto

ÍNDICE GENERAL

EL ACTUAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1.1	JUSTICIA Y JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.....	1
1.2	FUNCIÓN JURISDICCIONAL.....	4
1.3	CATEGORÍAS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.....	7
1.3.1	JURISDICCIÓN RETENIDA.....	8
1.3.2	JURISDICCIÓN DELEGADA.....	9
1.3.3	PLENA AUTONOMÍA.....	9

CAPÍTULO II

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

2.1	ANTECEDENTES.....	10
2.1.1	EL SISTEMA FRANCÉS.....	13
2.1.2	EL SISTEMA ANGLOSAJÓN.....	20
2.2	EVOLUCIÓN HISTÓRICA	
2.2.1	ÉPOCA NOVOHISPANA.....	22
2.2.2	MÉXICO INDEPENDIENTE.....	24
2.3	TRIBUNAL DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.....	39
2.4	BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MÉXICO FRANCIA.....	42

CAPÍTULO III

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3.1	NATURALEZA JURÍDICA.....	59
3.2	ESTRUCTURA ORGÁNICA.....	66
3.3	INTEGRACIÓN.....	67
3.4	COMPETENCIA.....	69
3.5	DE LAS SENTENCIAS.....	74
3.5.1	EFFECTOS DE LA SENTENCIA.....	76
3.5.2	EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS.....	80

CAPÍTULO IV

BREVES COMENTARIOS SOBRE LA ACTUAL COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	87
4.1.1	RECURSO DE RECLAMACIÓN.....	92
4.2	IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL DIVERSOS A LOS REGLAMENTOS	
4.3	MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.....	97
4.3.1	LA SUSPENSIÓN.....	102
4.4	EL RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA SENTENCIAS INTERLOCUTORIAS QUE CONCEDAN O NIEGUEN LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.....	106
4.5	INCIDENCIAS EN EL TRÁMITE Y DESAHOGO DE PRUEBAS EN EL JUICIO.....	113
4.6	CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL.....	120
4.6.1	PRINCIPIO JURÍDICO DE LITIS ABIERTA.....	124

4.7	APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.....	132
4.7.1	CONTRADICCIONES DE JURISPRUDENCIA POR CUESTIONES JURISDICCIONALES.....	134
4.8	EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL.....	146
4.8.1	LA QUEJA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	157
4.9	RECURSO DE REVISIÓN ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.....	158
4.10	SISTEMA DE JUSTICIA EN LÍNEA.....	164
4.10.1	COMENTARIOS A LAS REFORMAS Y ADICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL JUICIO EN LÍNEA.....	165
	CONCLUSIONES	172
	BIBLIOGRAFÍA	182
	ANEXOS:	
1.	DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	187
2.	DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	212

INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente tesis es el análisis de la evolución y la eficacia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en México, así como la efectividad en las sentencias a partir de la ampliación de la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se consolida al expedirse la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para el presente estudio se vinculan diversas posturas doctrinales con criterios jurisprudenciales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que nos permitan constatar su transformación de un tribunal de jurisdicción delegada a un tribunal de plena jurisdicción.

Nuestro contencioso administrativo ha contado con medios de control que pueden clasificarse en aquellos que persiguen exclusivamente la protección del ordenamiento jurídico, y los que se encaminan a restablecer el derecho. En el primer caso tenemos la Acción de Nulidad, y en el segundo, que aunque también tiene este fin, además busca proteger al titular de un derecho. Es decir, la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

En ese propósito, surge la necesidad de que el sistema de impartición de justicia administrativa sea efectivo, y cuente con procedimientos que salvaguarden su eficacia, así como los medios que garanticen el cumplimiento de los propósitos de dicha jurisdicción pues al contar con los medios para hacer efectivas la ejecución de sus sentencias se concretiza una eficaz impartición de justicia, lo cual sólo tiene sentido cuando el Tribunal en la composición de los litigios goza de poderes plenos para conocer sentenciar y mandar es decir cuando puede colmar los tres elementos de la jurisdicción, a saber: *notio, iudicium e imperium*.

Bajo este contexto se fija como hipótesis de estudio, que nuestro contencioso administrativo ha alcanzado la plena jurisdicción al emitir sentencias de condena, y estar dotado de los medios para hacer cumplir sus fallos.

Por lo que la plena ejecutoriedad de las sentencias, será la primera línea de investigación entendida como la fuerza y poder para obrar, o dicho de otra manera, el hacer efectivo el propósito de la especie de jurisdicción que ocupa el presente análisis, y que se desenvuelve a partir de la autonomía e independencia de que están dotados los tribunales y sus jueces para dictar sus resoluciones, sin vínculo alguno con la autoridad, como fue asumido, con motivo de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, al declararse a este órgano dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero sin sujetarlo a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder.

Otra línea de investigación partirá de la eficacia que depende indudablemente de la ampliación de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que ha permitido perfeccionar e incorporar las decisiones legislativas pertinentes que remedien aquellos aspectos no idóneos, obsoletos o contrarios a dichas exigencias, a efecto de avanzar en el logro del ideal de jurisdicción contencioso administrativa completa y plena.

Como resultado del presente trabajo se identifica como una nueva línea de investigación la implementación del Sistema de Juicio en Línea, mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación a fin de permitir mejorar los servicios que se presenten a las partes que pretendan se les administre justicia mediante un acceso más simplificado al juicio contencioso administrativo.

Todo esto lo podemos afirmar después de desarrollar tres capítulos, en el primero, se trató el concepto de justicia y la jurisdicción administrativa en él se trataron las diversas categorías señaladas por la doctrina y la jurisprudencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Posteriormente, en el Segundo Capítulo, se desarrolló un bosquejo histórico de nuestro contencioso administrativo con un comparativo en el ámbito internacional, particularmente del sistema francés, sistema que adoptó en un principio nuestra justicia administrativa con la creación de nuestro entonces Tribunal Fiscal de la Federación que, con el devenir del tiempo, ha sufrido modificaciones propias de nuestro entorno jurídico social, hasta llegar a ser un sistema distinto al que tomó de ejemplo en su momento.

En el Tercer Capítulo se trató de lleno al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, partiendo de su naturaleza jurídica, su integración, la evolución de su competencia legal, específicamente la material, y concluyendo con la emisión de sus sentencias, así como sus efectos y ejecución de las mismas.

Así ante la reflexión y la exposición de algunos planteamientos de la SCJN y valorando sus alcances en la práctica jurídica, a partir de la aplicación de la actual competencia de nuestro Tribunal, nos permite concluir:

La problemática actual por la que atraviesa nuestra jurisdicción administrativa derivado de la competencia ampliada de la que ha sido dotado nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha saturado al propio Tribunal, con lo que humanamente es difícil que se resuelva con análisis de fondo y se prepondere la forma, por lo que el juicio en línea, se vislumbra como una alternativa pero no como solución, ya que el verdadero problema se encuentra en el contenido de las disposiciones, así como pretender, que el juzgador legisle, situación que evidentemente es impropia.

CAPITULO I

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1.1. JUSTICIA Y JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Antes de dar inicio al desarrollo de nuestro tema, consideramos preciso distinguir entre dos vocablos, que si bien se encuentran ligados estrechamente el uno con el otro, poseen un significado diverso. Nos referimos al término “*justicia*” y “*jurisdicción administrativa*”. Estos dos conceptos se confunden con frecuencia en la práctica, pero su deslinde posee consecuencias importantes en la legislación y en la jurisprudencia.

El concepto *Justicia administrativa* ha ejercido una extraordinaria influencia en el desarrollo de la concepción jurídica del Estado y en la evolución del Derecho Administrativo.

A decir del maestro Hector-Fix Zamudio “el vocablo *Justicia administrativa* se puede utilizar en sentido propio entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses jurídicos de los administrados frente a la actividad administrativa, es decir, sólo en vía de ejemplo, la justicia administrativa comprendería las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; el *Ombudsman*; el Comisionado o Comisiones sobre vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las propias autoridades administrativas”.¹

Serra Rojas señala que “La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.”²

De acuerdo con los tratadistas anteriores, la justicia administrativa puede ser definida como aquella rama de la justicia que comprende los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular.

Por su parte, Don Antonio Carrillo Flores señala que la *Justicia Administrativa*, se refiere a la intervención jurisdiccional, por órganos independientes de la administración, enmarcados dentro del poder judicial o ejecutivo y que tienen como antecedente una acción administrativa.³

Sergio Martínez Rosaslanda señala que la justicia administrativa “se refiere a la totalidad de los medios de defensa que los particulares tienen a su disposición, con el objeto de que la autoridad administrativa modifique un determinado acto y, en ocasiones, para que

¹ FIX –ZAMUDIO, Héctor. *Justicia Administrativa*. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años, Tomo V. México 1982. P.91.

² SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. T II. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981. P.581.

³ CARRILLO FLORES, Antonio. *Defensa de los Particulares contra la Administración Pública*. Ed. Porrúa. México D.F. 1939.

actos previos a la determinación administrativa, hagan que como consecuencia del ejercicio de dichos medios de defensa, no lleguen a emitirse los actos administrativos que agraven a los particulares.⁴

Así mismo, nos dice que la Justicia Administrativa es una dualidad de jurisdicciones en donde el mecanismo utilizado para juzgar los actos de la administración descansa sobre una institución de jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción judicial. Tal y como funciona en el sistema francés y a diferencia del sistema sajón en donde un solo orden de tribunales está facultado para calificar tanto los procesos administrativos como los que se dan entre particulares.

Aunque para el propio autor, para que exista una dualidad de jurisdicciones no basta la existencia de órganos administrativos especializados, sino que es necesaria la existencia también de “un orden jerarquizado coronado por un tribunal supremo independiente del tribunal supremo judicial”⁵

Como vemos, al lado del concepto de justicia administrativa existe otra connotación semejante, como es la de jurisdicción administrativa, por lo que es preciso referirnos a esta denominación.

Jurisdicción es la potestad (poder deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias⁶ y declarar, de manera vinculativa y supra partes, cuál de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo. Esta potestad se califica como administrativa por razón de la materia en que se resuelven conflictos entre partes, una de las cuales es siempre la Administración Pública.

Es preciso aclarar al respecto, primero, que la expresión jurisdicción administrativa se utiliza frecuentemente en el lenguaje jurídico con otros significados, especialmente para referirse al conjunto de órganos a los que se confiere la función pública de hacer justicia en ese campo específico y, segundo, que el control jurisdiccional sobre la función administrativa del Estado constituye ciertamente el más importante, pero no el único medio de control jurídico de la Administración.

Señala Fix-Zamudio, que el instrumento de justicia administrativa que asume la mayor eficacia para la protección jurídica de los administrados es precisamente la jurisdicción administrativa, pero como la misma no puede funcionar de manera aislada, sino que requiere del apoyo y la colaboración de los restantes medios, que apreciados en su conjunto establecen una esfera lo más amplia posible, de tutela para los gobernados, y que tiende a perfeccionarse en la medida en que se incrementan las actividades administrativas, produciéndose una especie de competencia entre los medios de defensa y la vigorización de la esfera de atribuciones de la administración, que desafortunadamente, por el crecimiento

⁴ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. El Contencioso Administrativo. Cuarenta y Cinco Años del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo II. 1982.

⁵ Ídem

⁶ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios, S.A. México, 1977. p.117.

incontenible de esta última, puede asimilarse sin mucha exageración a la dramática carrera que se presenta en épocas de inflación, como la actual, entre los precios y los salarios.⁷

Luego entonces, *Jurisdicción Administrativa*, de acuerdo al maestro Fix-Zamudio, es un término más restringido, ya que solo constituye un sector del género de la *justicia administrativa*, la cual debe considerarse como el instrumento que constituye la culminación de la defensa jurídica de los administrados, y el de mayor eficacia cuando los instrumentos señalados han sido insuficientes para resolver definitivamente los conflictos administrativos.

Por lo anterior y siguiendo el pensamiento de Fix-Zamudio, concluimos que el concepto de justicia administrativa es más amplio, ya que es comprensivo de todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública interviene.

Establecido que la justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades o sectores mas importantes, para el solo efecto de contar con un apoyo conceptual que nos permita un punto de partida, intentaremos establecer una noción descriptiva de la función jurisdiccional, tomando en cuenta que la misma ha sido objeto de debates apasionados, de numerosas teorías y de una falta de consenso entre los cultivadores de la ciencia del proceso, como lo demuestra el penetrante estudio del distinguido procesalista español Aniceto Alcalá-Zamora y Castillo⁸

En tal virtud, a través de esta noción aproximada, podemos afirmar que la jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial⁹

La jurisdicción administrativa constituye un sector de esta función esencial del Estado contemporáneo, como un aspecto especializado de la misma por razón de la materia, y con independencia del órgano publico que ejercita la propia función, ya que debe partirse de un concepto que no sea puramente formal, puesto que en la realidad son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional, algunos pertenecientes a la esfera de la administración activa, centralizada o descentralizada, y otros están estructurados como verdaderos tribunales, ya sea que formen o no parte del departamento judicial.

Inclusive en relación con los tribunales judiciales es preciso distinguir entre los que poseen un carácter especializado, y que un sector de la doctrina califica en cuanto a sus funciones como jurisdicción de lo contencioso-administrativo y los que podemos denominar como de jurisdicción ordinaria que todavía existen en los sistemas judicialistas pero que también tienden a la especialización por la diversidad y tecnificación de las controversias jurídicas en materia administrativa.

⁷ Op. Cit., p. 2, nota 1.

⁸ Notas relativas al concepto de jurisdicción, en su obra *Estudios de teoría general e historia del proceso* (1945-1972)

⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función del poder judicial en las constituciones latinoamericanas*, en el volumen colectivo del nombre. México, 1977, p. 13.

1.2 FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Como ha quedado establecido, es el Estado en el ejercicio de la función jurisdiccional, el que satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra. Esto es así, ya que el Estado administra un interés público como es la justicia.

Se le denomina también función judicial, pero el empleo más frecuente es el de función jurisdiccional, León Duguit, no está de acuerdo con la expresión función judicial y sugiere el empleo de función jurisdiccional porque aquélla evoca el criterio formal y la segunda se refiere a la verdadera naturaleza de dicha función.

Los autores modernos insisten en precisar la imposibilidad de distinguir claramente la acción de administrar de una pretendida función jurisdiccional. “Hay autoridades judiciales y hay una función contenciosa, pero no hay una función jurisdiccional”, dice Waline M. en su obra “Droit Administratif”, Paris, Sirey, 1963

Para Serra Rojas, la función jurisdiccional, es la actividad del Estado encaminada a resolver controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.¹⁰

Así tenemos, que la jurisdicción es un requisito procesal, el primero y más importante de los requisitos procesales.

Para que un órgano judicial pueda conocer una pretensión que ante él se deduzca, es necesario que tenga jurisdicción, es decir, que por su fundamento jurídico material, esté dentro del ámbito de su esfera de atribuciones.

Con lo anterior, el Estado crea la organización como una necesidad ineludible del orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica, sostiene el jurista Andrés Serra Rojas.¹¹

La función jurisdiccional – menciona Serra Rojas¹²- corresponde al tercer grupo de actividades del Estado (autonomías funcionales) y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia.

Así, el instrumento específico de la función jurisdiccional es, pues el poder judicial, que si bien no agota el volumen de las actividades judiciales ejerce la mayor parte de ellas.

Pero aunque el poder judicial no absorbe totalmente la función de juzgar, la aspiración a que llegue a absorberla algún día, está sin duda, en armonía con la aplicación de la teoría de la división de poderes del Estado y con la conclusión lógica que de ella debe sacarse y que, admitida, conduciría a la integración de los servicios que cumplen funciones jurisdiccionales fuera de la organización del Poder Judicial, dentro de la esfera de éste,

¹⁰ SERRA ROJAS, Op. cit., nota 2, p 2.

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo I*, Editorial Porrúa, 18ª edición, México, D.F. 1997. Pag.52

¹² Loc. cit.

entregando así el ejercicio de estas funciones en toda su extensión al poder del Estado al que en el orden de los principios corresponde, con exclusión de los demás.

El Maestro Serra Rojas, enuncia que “el poder del Estado ha sido creado por la misma sociedad, como una necesidad imprescindible en la relaciones humanas. La ciencia Política moderna se refleja en un trabajo en equipo, porque la dirección del Estado es tan difícil que no podría afrontarla un solo ser humano o un pequeño grupo, se requiere de la acción de numerosas personas y entidades. Esa fuerza podemos imaginarla concentrada o unificada en una sola persona, entonces, decimos que esa persona es el jefe de la nación y a eso se refería Montesquieu cuando afirmaba que la libertad se destruía cuando una sola persona concentraba todo el poder público”.

Así, el fin de la función jurisdiccional es la aplicación de la ley y la ejecución de lo juzgado en caso necesario. Además podemos considerar también que uno de los fines de esta función está la procuración directa de satisfacer aquellos intereses en abstracto establecidos en el derecho objetivo, cuando éste no sea o no pueda ser espontáneamente actuado.

Opina Rafael De Pina¹³ que “con la actividad jurisdiccional el Estado provee, a hacer eficaz la tutela consagrada en las normas generales, procurando en los casos singulares y particulares la satisfacción de los intereses que la norma general ampara cuando, por la razón que se quiera, llega a faltar la espontánea sumisión de los particulares a los mandamientos o prohibiciones de la norma”.

Así el acto jurisdiccional no sirve para crear el derecho para el futuro sino para hacer observar el derecho que ya ha concretado e individualizado en el pasado. Este carácter no innovativo del acto jurisdiccional, si es típicamente visible en la declaración de mera certeza con la que el juez se limita a declarar cuál es el precepto jurídico ya individualizado y aplicable a los hechos ya ocurridos). Que se encuentra siempre en la base de toda actividad jurisdiccional.

También cuando el juez, en las sentencias de condena y en las llamadas constitutivas formula un precepto jurídico diverso del primero, es necesario que antes reconozca, las circunstancias a las cuales la ley conecta el poder de formular aquel precepto diverso, que no es otra cosa que individualización y especificación de una norma preexistente.

Y, finalmente, el acto de ejecución forzosa, como fase intermedia para alcanzar su objetivo último, crea nuevas relaciones jurídicas y extingue las preexistentes, finalidad innovativa, porque trata, en conclusión, de hacer observar, el precepto primero preexistente a la ejecución.

De lo expuesto podemos deducir que la jurisdicción es una actividad por la que el Estado-juez trata de realizar la vigencia efectiva de la norma jurídica violada o desconocida por los particulares.

¹³ DE PINA, Rafael, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa S.A. 1997.

Por otra parte, Chiovenda¹⁴ agrega como característica de la función jurisdiccional, la sustitución de una actividad pública a una actividad ajena. Tanto en el período de conocimiento como en el de ejecución, el órgano jurisdiccional desarrolla una actividad de carácter público, no ya en representación de otros, sino en lugar de otros.¹⁵

Es interesante destacar la opinión que al respecto guarda Hans Kelsen¹⁶ al considerar que los poderes ejecutivo y judicial crean normas generales solamente por vía de excepción, su tarea típica es crear normas individualizadas sobre la base de las normas generales creadas por la legislación y la costumbre, y hacer efectivas las sanciones estipuladas por esas normas generales y por las normas individualizadas.

El acto por el cual – afirma Don Andrés Serra¹⁷ - se hace efectiva una sanción es la ejecución, en el sentido más estricto del término.

La función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes:

- a) La función ejecutiva en sentido estricto, se relaciona con las actividades administrativas del estado; y
- b) La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad.

La función Jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el Derecho. La función jurisdiccional llamada también función judicial¹⁸ desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial.

La función jurisdiccional – concluye don Andrés Serra Rojas¹⁹ - es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses.

En este sentido podemos decir en resumen que, la función jurisdiccional es la realización de la facultad de resolver controversias que se le presenten al órgano competente, que normalmente es el Poder Judicial; es la acción jurídica encaminada a la

¹⁴ CHIOVENDA, cit, por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1995.

¹⁵ Así como el propietario obra por cuenta propia en los límites de su derecho de propiedad, así la administración pública en los límites de su poder, obra por cuenta propia, no en lugar de otros.

¹⁶ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, Imprenta Universitaria. 1959, p.271

¹⁷ Op. cit. P. 2, nota 2.

¹⁸ Actos que deben considerarse formalmente jurisdiccionales; su propósito es realizar la justicia en el marco que establecen las leyes.

¹⁹ Op. Cit. p 2, nota 2.

declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.

1.3. CATEGORÍAS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

Ahora, trataremos de establecer las diversas categorías que se han estudiado sobre la jurisdicción administrativa señaladas por la doctrina y la jurisprudencia, influenciadas esencialmente por el derecho francés, en el cual se observa una extraordinaria elaboración sobre esta institución, y cuyo examen resulta necesario para comprender los conceptos que se han introducido en la legislación.

En primer término en cuanto a la especialidad de la jurisdicción, encontramos la *jurisdicción administrativa in genere* (genérica), donde el órgano jurisdiccional conoce toda clase de controversias administrativas. Ante él serán deducidas, sin distinción, todas las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

Ahora, dentro de la especialidad de la jurisdicción administrativa podemos señalar algunos aspectos más específicos, entre los cuales destaca la materia tributaria o fiscal, que en varios ordenamientos determinó la creación de tribunales especializados en este sector.

La materia fiscal o tributaria adquirió una gran importancia dentro del derecho administrativo contemporáneo, de tal manera que se ha contemplado a la primera como una rama autónoma, lo que ha conducido también a la llamada autonomía del derecho procesal fiscal o tributario,²⁰ aun cuando el problema no es tan simple como a primera vista pudiera contemplarse, si se toma en consideración que, por otra parte, distinguidos tratadistas niegan a su vez la separación entre el proceso administrativo y el tributario.²¹

Podemos señalar que los estudios de derecho fiscal adquirieron un lugar preeminentemente dentro de la doctrina que se ocupa del estudio del derecho administrativo lo que influyó en la legislación procesal, puesto que se establecieron tribunales especializados en materia tributaria en los ordenamientos de la República Federal de Alemania, así como en varios países latinoamericanos, que han seguido el ejemplo de México en la creación de tribunales fiscales, y además, esta materia procesal fiscal ha recibido tratamiento autónomo también por parte de la doctrina de países en los cuales no existe una jurisdicción tributaria, como en Italia²² y en España,²³ y con mayor fundamento en la doctrina mexicana, habida cuenta que tanto en la esfera federal como en algunas de carácter local, existen disposiciones legales y tribunales especializados en la materia procesal fiscal, conformándose una tendencia hacia la elaboración de una doctrina especializada sobre derecho procesal tributario en el ámbito latinoamericano, debido a la existencia de algunos tribunales fiscales y a la elaboración de un proyecto de Código

²⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano, en la obra colectiva Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagues-Laso, tomo III, Madrid, 1969, pp.1074-1076.

²¹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho procesal administrativo, tomo I, 2ª. Ed., Madrid, 1964, pp. 114-115, niega que el procesal tributario pueda considerarse como autónomo respecto del procesal administrativo; y en un sentido similar pero en otra dirección se pronuncia el jurista argentino Giuliani Fonrouge, Carlos M., Derecho Financiero, vol. II, Buenos Aires, 1962, pp. 635 y ss.

²² ALLORIO, Enrique, Diritto processuale tributario; PUGLIESE, Mario, La prueba en el derecho tributario, trad, de Rodríguez, Alfonso, México, 1949.

²³ FENECH, Miguel, Derecho procesal tributario ,3 vols., Barcelona, 1949-1951.

Tributario uniforme para nuestra región, que contempla también la armonización de las disposiciones procesales.

En cuanto a la amplitud de las facultades de los tribunales se clasifican en órganos de *jurisdicción retenida*, de *jurisdicción delegada* o en tribunales de *plena autonomía*. Es conveniente distinguir las jurisdicciones que ejercen los organismos dentro de la esfera administrativa.

1.3.1 JURISDICCIÓN RETENIDA.

Es aquella que se realiza por órganos que forman parte de la administración activa. A este tipo de jurisdicción algunos autores²⁴ le niegan tal carácter, pues no consideran que sus resoluciones sean auténticas sentencias debido a que sólo emiten proyectos de resolución que deben ser aprobados u homologados por autoridades superiores de la propia administración activa.²⁵

En efecto, jurisdicción retenida es la que se realiza por organismos situados dentro de la esfera de la administración activa, pues si bien poseen cierto grado de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias, sino que requieren de la homologación, es decir, de su reconocimiento, por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía, y esta fue la situación legal del Consejo de Estado francés desde su creación en 1790 hasta la reforma esencial de 1872, a través de la cual se ampliaron sus facultades.²⁶

1.3.2 JURISDICCIÓN DELEGADA.

Los tribunales que ejercen jurisdicción delegada, en contraste con los que ejercen jurisdicción retenida, se emiten auténticas sentencias, aunque las pronuncien en nombre de la administración, no obstante su adscripción dentro del Poder Ejecutivo, y a pesar de las limitaciones que tienen para la ejecución de resoluciones, ya que poseen autonomía funcional respecto de las autoridades de la administración activa.²⁷

La jurisdicción delegada se configura cuando el órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la Administración, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la propia administración, si bien con una autonomía mayor que la del sector antes mencionado pues la ley les ha delegado las facultades jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autoridades administrativas, y el ejemplo más evidente es el del mencionado Consejo de Estado francés a partir de la citada reforma de 1872 y en el derecho mexicano esta era la situación del Tribunal Fiscal de la Federación a partir de su creación por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, y que mantiene el Código Fiscal Federal de 1938. De este Tribunal hablaremos en Capítulo Tercero del presente trabajo.

²⁴ ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso Administrativo*, estudios procesales. Madrid, Tecnos 1975 p.455.

²⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Organización de los Tribunales Administrativos*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario, 1965. P. 103. Quien señala como ordenamientos que han seguido el modelo mexicano: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Ecuador y Venezuela.

²⁶ Entre otros, LETOURNER, Maxime, *El Consejo de Estado Francés*, en Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, diciembre de 1967, pp. 96-100.

²⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.13, nota 20.

1.3.3 PLENA AUTONOMÍA.

Cuando nos referimos a órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, hacemos alusión a un tribunal con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por autoridades de la administración activa, ni formal ni materialmente.²⁸

La jurisdicción dotada de plena autonomía, se configura cuando el órgano que resuelve las controversias administrativas, pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera formal con la administración activa, y como un ejemplo podemos señalar la transformación que experimentó el Tribunal Fiscal de la Federación, a partir de la expedición de su Ley Orgánica de 1967 y que se reiteró en la de 1977, en vigor a partir de agosto de 1978; principio de plena autonomía que se elevó a rango Constitucional en las reformas al artículo 104, fracción I, que entraron en vigor en septiembre de 1968; y que posteriormente tuvo aplicación en la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, de 1971.

Es necesario aclarar que a diferencia de los países que siguen el sistema judicialista, en países como el nuestro, con un sistema que podemos calificar de mixto, existen tribunales administrativos con plena autonomía para dictar sus fallos enclavados, formalmente, en la estructura del poder ejecutivo como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, que como señalamos, más adelante analizaremos.

Para que los órganos del Estado puedan desempeñar la *función jurisdiccional* es necesario que posean independencia funcional; o, en el caso de los tribunales no judiciales, como es el caso de los tribunales administrativos que se ubican fuera del Poder Judicial y dentro del Ejecutivo, es necesaria una *autonomía funcional*²⁹. Lo anterior, en el sentido de que dichos tribunales cuentan con la autonomía suficiente como para emitir sus propias sentencias.

La *autonomía funcional* es indispensable para que el juzgador pueda llevar a cabo su función, ya que sin ella se vería imposibilitado de impartir justicia, ya que al tener que acatar órdenes de poderes superiores deja de ser juez y se convierte en un simple ejecutor de órdenes ajenas.

²⁸ MARGAIN MANATOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o ilegitimidad*, México, SLP, 1969, p.p. 17- Quien al referirse al régimen de tribunales fuera de la administración los califica de "Tribunales de Plena Jurisdicción". Por nuestra parte no atendemos a dicha nomenclatura debido a que provoca confusiones ya que interfiere con la clásica división que la doctrina ha hecho entre procesos administrativos de anulación y los de plena jurisdicción.

²⁹ OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, Segunda Edición, 1994.

CAPÍTULO II

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN

2.1 ANTECEDENTES

Una vez analizadas las definiciones de Justicia y Jurisdicción Administrativa, pasemos a estudiar los antecedentes históricos que nos permitan conocer la esencia de nuestro sistema de impartición de justicia administrativa.

Se han gestado a propósito de la Justicia Administrativa sistemas organizadores de la jurisdicción, es decir, países colocados bajo el régimen de estado de derecho, han instituidos tipos de tribunales titulares para ejercer el poder de jurisdicción administrativa. Entre los que se encuentran:

- a) Sistema Administrativo, continental europeo o francés.
- b) Sistema angloamericano o judicial.

En el primero, el tribunal que conoce de la jurisdicción administrativa, se sitúa en el marco del Poder Ejecutivo o Poder Administrador pero sin formar parte de este. Está en, pero no es un poder administrativo. En el segundo, el tribunal está y es parte del Poder Judicial.³⁰

Se pregunta el Maestro Nava Negrete que razones tuvieron presente los legisladores de estos países al preferir implantar un sistema y excluir al otro. Dos argumentos surgidos de la interpretación de la división de poderes han dirigido su elección:

Primero. El poder Judicial no puede revisar los actos del Poder Administrador, este debe juzgar sus propios actos para no quedar sometido al otro.

Segundo. Al Poder Administrativo no le toca juzgar sus actos, pues la función de juzgar corresponde al Poder Judicial, de lo contrario aquel invadiría atribuciones de este.

Fundándose en el primer argumento Francia crea el sistema continental europeo ~ así llamado porque la mayor parte de las legislaciones europeas lo adoptaron siguiendo al Derecho Francés ~ consistente en organizar dentro del Poder Ejecutivo tribunales que revisaran jurisdiccionalmente los actos administrativos; esta doble circunstancia: situación y fin del tribunal, dio vida a los llamados tribunales administrativos. En cambio, apoyándose en el segundo argumento los países de derecho anglosajón han conservado una jurisdicción única al dejar en manos del Poder Judicial el conocimiento del contencioso, que viene a tipificar al segundo sistema. Y seguramente, porque se reconoció la veracidad

³⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso *Derecho Procesal Administrativo* Editorial Porrúa, México 1959. P. 163

de los dos argumentos o porque se quiso escapar a la fuerza de los pro y contra inmolados ante los dos sistemas.

Debido a su mayor influencia en las legislaciones y a su gran desarrollo alcanzado en la Doctrina del Derecho Administrativo, estos sistemas han sido objeto en forma preferente por parte de los juristas, de continuas críticas y apologías. Quienes por ejemplo siguen y sostiene el sistema francés arguyen principalmente en contra del judicial, que:

1. La jurisdicción única lleva a la omnipotencia al Poder Judicial, rompiéndose el equilibrio de los Poderes.
2. Con tal sistema, se residencia a la administración en su poder.
3. El juez ordinario no tiene capacidad técnica en materia administrativa.
4. La acción administrativa quedaría paralizada de sujetarse a la acción judicial.
5. el interés público que existe de por medio en el contencioso reclama ser apreciado por órganos administrativos y no por órganos judiciales.
6. La contienda administrativa versa mas sobre hechos que sobre cuestiones jurídicas, etc.

Quienes contrario siguen y sostienen el sistema Judicialista, arguyen fundamentalmente en contra del sistema francés, que:

1. Rompe con el equilibrio de Poderes al inmiscuirse en una función que no le es propia y si de otro, el Judicial.
2. No constituye por sí misma garantía solida alguna de la imparcialidad de las resoluciones de sus jueces.
3. carece de la tutela jurídica que da la inamovilidad judicial para que el juez en su encargo sea imparcial al resolver.

Múltiples son los razonamientos y remedios que se aportan para obtener el mejor posible equilibrio de los poderes estatales. Ninguno ha convencido para sostener una separación absoluta entre ellos y si en cambio han entreverado la necesidad de una colaboración de poderes que permita a cada poder ejercer ~excepcionalmente~ funciones de otro poder sin que se vea o interprete como reunión de dos poderes en uno ni como una sustitución de poderes. De aquí parte la concepción del principio de separación de funciones estatales que habiendo antecedido lógicamente a la separación de poderes, viene a solucionar los problemas que plantean los sistemas administrativo y judicial de la justicia administrativa. En efecto, ni la jurisdicción única del sistema judicial ni los tribunales administrativos enmarcados en el Poder Ejecutivo rompen con el equilibrio de poderes porque precisamente ellos son soluciones dadas a él; además, responde su instauración a la realidad jurídica de cada país, sin que el sistema francés afecte la unidad y la pureza de la función jurisdiccional que formal y ordinariamente compete al Poder Judicial ni la omnipotencia del poder judicial existe, porque su separación con los otros poderes no es absoluta.

Infundado resulta por ello el argumento de que el sistema judicial viene a practicar un juicio de residencia a la Administración porque el fin inmediato de la función jurisdiccional ~realizada sin impurezas y cualquiera que sea el órgano que la ejercite: por

vía de excepción el Poder Ejecutivo y normalmente el Poder Judicial~ es la conservación y reparación del derecho violado o desconocido y no enjuiciar los actos de un Poder por otro Poder.

El argumento de que el funcionario judicial no tiene la preparación técnica administrativa que le habilite para juzgar los actos administrativos, resulta anacrónico para nuestros días. Ya feneció la época en que el funcionario de la Administración era el único que conocía el Derecho Administrativo y en que el procedimiento administrativo era secreto. Hoy los medios de divulgación de las normas administrativas recogen por igual la experiencia del funcionario administrativo, la del litigante ante los tribunales que conocen del contencioso y los estudios de los juristas elaboradores de la técnica administrativa. De estas tres fuentes ha de asistirse el juez que conozca del contencioso administrativo, su experiencia y conocimiento es jurídico-administrativo, de cuyo cumplimiento responde y es guardián, y no de Política Administrativa, que acaso forme parte de su cultura general pero sin ser un instrumento necesario para juzgar. Además, suele acontecer que el funcionario judicial ya haya desempeñado cargos dentro de la Administración o sea poseedor de una larga experiencia ante los tribunales de la materia contenciosa administrativa. Asimismo puede suceder que el funcionario de la Administración carezca o sea mínima su experiencia forense, consideramos en fin, que las deficiencias que pueda tener el juez de cualquiera de los sistemas quedan salvadas con el trato diario que tenga con los problemas contenciosos sometidos a su jurisdicción. Como se ve la cuestión no es del diverso sistema sino de la persona del juez. Seguro que la preparación apropiada del juez quedaría superada con el establecimiento de la carrera judicial y se terminaría con una serie de problemas que desata la elección o designación de los jueces.

En cuanto al argumento de que la actividad de la Administración quedaría paralizada de sujetarse a la acción judicial, es irrelevante para preferir el sistema francés al judicial para el contencioso. Si se piensa en el poder, el Poder Judicial también está sujeto al derecho para actuar y lo único que hace es obligar a la administración a que cuando actué lo haga conforme al derecho. Si se piensa en el procedimiento, en el de cada sistema el legislador puede prescribir los medios necesarios para lograr su celeridad. Si se ve la función jurisdiccional, ella cumple su finalidad en ambos sistemas: mantener y reparar el Derecho Administrativo infringido o desconocido, si se quiere ser congruente con ella. Si por último solo se ve la tradicional morosidad del trámite judicial, diremos que solo es una gran parte en que se manifiesta el grave problema de la administración de justicia expedita.

Añadamos, que no en todos los casos se sujeta a la Administración Pública a la acción de la justicia, que cuando así sucede no siempre se suspende la ejecución de los actos administrativos impugnados y, cuando esto ocurre, quedan debidamente garantizados los intereses públicos.

Por cuanto a que el interés público que va de por medio en el contencioso reclame el sistema francés, es inconsistente. En los dos sistemas queda o puede quedar protegido ese interés. La mejor prueba esta brindada por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica que velando por los intereses públicos de la Nación ha logrado una supremacía sobre los otros poderes estatales.

El último argumento apuntado, que se endereza contra el sistema judicial cae por sí mismo. En todas las contiendas administrativas hay siempre un capítulo de derecho y otro de hechos; de la intervención de las partes y de la del juez dependerá que uno u otro capítulo forme el núcleo del contencioso.

Examinada la primera crítica dirigida al sistema continental europeo al tratar la primera hecha al judicial, nos resta ver las dos últimas que pone en duda la imparcialidad del juez al resolver. Ciertamente, por estar en el dominio del Poder Ejecutivo tener por objeto enjuiciar los actos de este Poder, parece que es la propia administración quien revisa jurisdiccionalmente sus actos. Formalmente, en verdad, el tribunal administrativo realiza actos administrativos y, quien actúa es la Administración o más bien el Poder Ejecutivo. Pero materialmente, se trata de un tribunal cuyos actos son de carácter jurisdiccional. Es una excepción a la separación de poderes y a la vez un ejemplo del acertijo de hablar de separación de funciones. No obstante su situación el tribunal cumple cabalmente con sus funciones jurisdiccionales y siempre ha conservado su autonomía expresamente estipulada por el legislador y reconocida y respetada por el Poder Ejecutivo en la realidad de los hechos. Mejor testimonio sobre la veracidad de esa autonomía no nos lo puede ofrecer que la vida misma del Consejo de Estado en Francia que al recibir una justicia delegada recibe también el juicio del culto profesor de Burdeos “por la ciencia y la imparcialidad de sus miembros, deviene una jurisdicción que inspira a las gentes una confianza sin reservas”³¹.

Nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, que más adelante examinaremos, ha guardado una sana autonomía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuyo titular siempre ha respetado el saber jurídico y la conciencia justa de los miembros del tribunal y, una firme independencia de las demás autoridades administrativas, con raras excepciones derivado de las imperfecciones humanas.

Podemos decir que la adopción de uno y el más conveniente de éstos sistemas para la justicia administrativa, será el que cuya aplicación se acomode a la realidad legislativa y administrativa de cada país. La perfección alcanzada, el medio protector inmejorable para los administrados, su importancia para el mantenimiento y desarrollo del Derecho Administrativo del Sistema Francés, no lo convierten en obligado camino de la Justicia Administrativa de cada país. El proceso de adaptación será difícil pero menos lo será si el sistema que se siga satisface y garantiza los anhelos de justicia del medio en que vaya a operar.

En los siguientes puntos, se analizarán éstos sistemas separadamente.

2.1.1 EL SISTEMA FRANCÉS

En la legislación francesa el juicio contencioso administrativo es de plena jurisdicción y se ventila ante un tribunal denominado Consejo de Estado.

³¹ DUGUIT, León, *Transformación del Derecho Público*, P. 242.

Dentro de este sistema administrativo, es la misma administración quien por una jurisdicción delegada, conoce de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública, y las resoluciones de dicho tribunal no pueden ser revisadas por el órgano judicial, pues éste se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia

El Consejo de Estado Francés existe desde el siglo XIII como órgano de consulta de los monarcas. En el siglo XIV, por medio del Edicto de San Germán se prohibió a los parlamentos 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.

Con esto se dejaba establecido que los jueces sólo podían juzgar excepcionalmente los actos de los órganos administrativos y en algunas ocasiones citar ante ellos a los administradores para que informaran de su actuación administrativa.

En efecto, convertida en regla esencial del derecho administrativo francés, la idea de separación fue fundada en el principio de la división de poderes y en la idea de la separación de funciones. Es decir, en un principio derivado de la Constitución y en una realidad constitucional, realidad última que movió la revolución, preocupó a los constituyentes e inspiró la legislación de la época.

Hablando a nombre del comité de la Asamblea Constituyente de 1790, Thouret, encargado de preparar la ley de organización judicial y recordando las usurpaciones recientes y antiguas de los cuerpos judiciales sobre la Administración, decía en la sesión del 24 de marzo de 1790 “Uno de los abusos que han desnaturalizado el Poder Judicial en Francia es la confusión de las funciones que le son propias con las funciones incompatibles e incommutables de los otros poderes. Rival del poder administrativo, le perturbaba las operaciones, detenía sus movimientos e inquietaba a los agentes. Los ministros de la justicia distributiva no deben mezclarse en la Administración, pues su cuidado no les está confiado. El comité ha consignado esos principios en los artículos del título primero de su proyecto. Ellos establecen la entera subordinación de las cortes de justicia a la potestad legislativa y separan muy explícitamente el poder judicial del poder administrador.”³² En efecto, esta idea de separación fue consagrada en la Ley de Organización Judicial de 16-24 de agosto de 1790, título segundo, artículo 13, antes citado.

La pena a que se refiere el artículo mencionado fue prevista en el artículo 127 del Código Penal:

³² APPLETON, J, *Traite Élémentaire du Contentieux*, p. 19. Año 1927.

“Serán culpables de prevaricación y castigados con la degradación cívica: Art. 1º; Los jueces, los procuradores generales o del rey o sus sustitutos, los oficiales de la policía judicial que se hubieran excedido en su poder entrometiéndose en las materias atribuidas a las autoridades administrativas, sea haciendo reglamentos sobre esas materias, sea prohibiendo que se ejecuten las órdenes emanadas de la Administración, o que, teniendo permitido u ordenado citar a los administradores en razón del ejercicio de sus funciones, hubieran persistido en la ejecución de sus sentencias u órdenes no obstante la anulación que hubiera sido pronunciada o el conflicto que le hubiera sido notificado”³³

Mayor rango se concedió a la separación en la instrucción legislativa de 8 de enero de 1790:

“La Constitución sería violada si el poder judicial pudiera mezclarse en las cosas de la Administración y estorbar de cualquiera manera que fuera a los cuerpos administrativos en el ejercicio de sus funciones. Todo acto de los tribunales de las cortes de justicia tendiente a contrariar o suspender el movimiento de la Administración, será inconstitucional, quedará sin efecto y no deberá detener a los cuerpos administrativos en el ejercicio de sus operaciones”

Para quedar en la Constitución de 3-14 de septiembre de 1791, título segundo, capítulo V, artículo 3º:

“No pueden (los administradores) ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes ni usurpar el orden judicial.”

Pero la separación de las autoridades judiciales y administrativas se fundó también en el postulado político de la división de los poderes judicial y administrativo. Se reconoció que a cada uno competían distintas actividades: juzgar y administrar. Esto dio lugar para que autores como Jacquelin pensaran que la función o actividad de juzgar es la misma, sea que se trate de litigios privados o los suscitados por la prestación de los servicios públicos, por lo que – decía- el examen o enjuiciamiento de los actos de la Administración es propio del poder judicial no de la Administración. La razón asiste al jurista francés solo que el constituyente de 1790 no pensó en hacer una separación impulsado por convicciones de derecho sino por causas de orden político. Tan así fue que los textos transcritos nos revelan con toda claridad que lo interesante era impedir toda relación entre ambas autoridades y la prueba fehaciente nos viene por una parte del discurso de Duport en la sesión del 29 de marzo de 1790: “Hace falta prohibir toda función política a los jueces; deben estar encargados simplemente de decidir las diferencias que se establezcan entre los ciudadanos... He dicho que los jueces no estaban instituidos más que para aplicar las leyes civiles. Las leyes civiles son los convenios que los hombres hacen entre ellos para regular el uso de sus propiedades y el ejercicio de sus facultades naturales”,³⁴ y por la otra, de las disposiciones de la Ley del 16 fructidor año III:

³³ El principio de la separación de las autoridades administrativas y judiciales tiene tres sanciones: 1. El artículo 127 del Código Penal; 2. Anulación para los actos realizados por la autoridad incompetente. Esta anulación será declarada por la Corte de Casación si la autoridad judicial usurpo la competencia de la autoridad administrativa o el Consejo de Estado –especialmente- en caso contrario. 3. Someter a un tribunal especial la solución de los conflictos de competencia o atribución.

³⁴ APPLETON, J, Op. Cit. P. 28.

“Prohibiciones reiteradas son hechas a los tribunales de conocer de los actos de la Administración, de cualquiera especie que sean.”

Y de la Ley de 7-14 de octubre de 1790, que es el primer antecedente del contencioso administrativo francés:

Esta Ley señalaba que “las reclamaciones de incompetencia a cerca de los cuerpos administrativos no son en ningún caso de la jurisdicción de los tribunales del Poder Judicial y que por lo tanto deben ser llevados ante el Rey, Jefe de la administración general”.³⁵ Esto en virtud de que el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de éstas quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

De esta suerte el legislador constituyente sostuvo la división de poderes como la necesaria independencia del poder administrador del Poder Judicial.

Dos postulados prohibitivos resultaron de las tareas legislativas de la asamblea constituyente de 1790:

- a) La prohibición para los tribunales de inmiscuirse en las funciones propias de la Administración activa, como acontecía en el antiguo régimen.
- b) La prohibición para los tribunales de conocer del contencioso administrativo o sea, de las controversias que suscita la actividad de la Administración. Es la separación del contencioso administrativo y del contencioso judicial.

En fin, que en una forma auténtica - por venir del constituyente de 1790 - se fincó una separación de poderes entre las autoridades administrativas y las autoridades judiciales, sustrayendo a éstas la facultad de juzgar los actos administrativos arguyéndose no ser de su competencia porque el poder judicial es el representante del derecho común y por ende encargado de resolver exclusivamente las controversias de particulares, condiciones en las cuales, dejarle el contencioso administrativo significaría una franca violación del principio de separación de los poderes del Estado, pues implicaría –según el constituyente- someter al dominio de un poder, el judicial, el dominio de otro poder, el administrativo.³⁶

Esta necesidad política y práctica de separar las jurisdicciones administrativas y judiciales plantea al derecho francés otro nuevo problema: los conflictos de atribución. En cada negocio o asunto contencioso se presenta la cuestión de saber si él entra a formar parte de las atribuciones del juez administrativo o del juez judicial; cuestión que ha construido un contencioso especial solventado ante un Tribunal de Conflictos. Postulada aquella separación para proteger a la Administración, el procedimiento que resuelve los conflictos de atribución ha constituido siempre un arma en manos de la Administración. Ella permite a la autoridad administrativa reclamar para sí el conocimiento de un asunto y lograr que los

³⁵ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso “El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional”, conferencia publicada en la Revista del Tribunal fiscal de la Federación, número extraordinario, Nov. 1965.

³⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa, México. 1959. P. 172

tribunales se inhiban de tratarlo. La autoridad judicial carece de un medio semejante para reivindicar para su competencia un negocio e inhibir a los tribunales administrativos.

Como quedó señalado, inicialmente (Ley 7-14 octubre 1790) la solución del contencioso de atribuciones competía al Rey en consejo de ministros, salvo recurso al cuerpo legislativo. La Ley del 21 fructidor año III, artículo 27, dio competencia al Ministro de Justicia cuya decisión debería ser confirmada por el Directorio; salvo que éste tuviera que dirigirse por necesidad al cuerpo legislativo.

En la Constitución del 22 frimario, año VIII, artículo 52, del 15 de diciembre de 1799, la facultad de resolver estos conflictos correspondió al primer Cónsul en Consejo de Estado, al señalar:

“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.”

Para entender el lugar del Consejo de Estado, es necesario remontarnos al periodo 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 y no en la nobleza o la herencia; doto a Francia de un derecho nuevo (el Código Napoleónico) se rodeó de juristas eminentes, y los reagrupa en el seno del Consejo de Estado, creado por la citada Constitución del 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.

Napoleón consideró que el jefe de Estado solo podía juzgar correctamente en el campo administrativo, si era aconsejado por personas que fueran expertas en administración pública y que le propusieran soluciones precisas y fundadas, sin romper con el principio de *justicia retenida*. Es por ello que propone el Consejo de Estado ya que consideró necesario la creación de un cuerpo colegiado semi administrativo y semi judicial.

Sin embargo, el Consejo de Estado, situado “bajo la dirección de los cónsules”, sólo tenía un papel consultivo, tanto en materia legislativa -podía proponer proyecto de leyes y redactaba los que le remitía el Primer Cónsul- como en materia contenciosa. En este último ámbito, la decisión final era tomada por el Primer Cónsul -quien nombra a los miembros del Consejo de Estado- o bien el Prefecto, (una ley del 28 pluvioso Año VIII creó los Consejos de Prefectura) quien juega el mismo papel del Consejo de Estado para el gobierno central, en especial el de consejero para los asuntos contenciosos de la competencia del departamento; luego, y sucesivamente, según la forma de gobierno vigente en Francia, por el emperador, por el rey, por el presidente de la República, por lo que la impartición de justicia era el sistema de la *justicia retenida*. El Consejo de Estado no tenía atribución jurisdiccional, pues no dictaba sentencias; aquella atribución competía al primer cónsul, y luego a los sucesivos jefes del Estado, que “retenían” la justicia para ejercerla ellos mismos. En la práctica, estos últimos seguían casi siempre las opiniones del Consejo de Estado más fácilmente si cabe,

ya que el Consejo se negaba a examinar la legalidad de las decisiones de la Administración adoptadas por motivos “políticos”. Más aún, el jefe de estado o quien correspondiera del ejecutivo, podía, libremente abstenerse y no resolver el conflicto, y, en caso de avocarse, por la naturaleza de las cosas se inclinaba a favor de la Administración. Era una situación conjunta demasiado molesta para los particulares, en los cuales se formó un espíritu hostil para las “jurisdicciones administrativas”, viendo la seguridad en los tribunales judiciales.

Sucesivos intentos se practicaron para estatuir un procedimiento de conflictos que fuera garantía de justicia, y es a partir de la Ley del 24 de mayo de 1872, que se instituye el sistema fue de *justicia delegada*, al otorgarle facultades al tribunal administrativo para que instruyera la causa y emitiera la resolución.³⁷ El poder de acceder a la justicia es así delegado por el Jefe de Estado a las jurisdicciones.

Así tenemos, que el Consejo de Estado fue obteniendo una independencia paulatina de la administración. Como se mencionó, en su primera etapa que se prolonga hasta el año de 1872 funcionaba sólo como tribunal de jurisdicción retenida, es decir, como un órgano que propone resoluciones que son suscritas posteriormente por la misma administración. Pero a partir de esta fecha, el Consejo de Estado llegará a colocarse dentro del marco de la justicia delegada y será el juez de derecho común del contencioso-administrativo francés, oficio que desempeñará hasta las reformas de 1953.

De acuerdo con la Ley Orgánica de mayo de 1872, el Consejo de Estado tiene las siguientes funciones:

a) **La de Consejero del Gobierno.-** Esta es la función más antigua del Consejo y se relaciona con el antiguo Consejo del Rey que agrupaba a grandes oficiales de la Corona, a obispos y a juristas.

Esta función consultiva ha variado enormemente en el transcurso del tiempo y de acuerdo a la ideología política de los grupos que se instalaban en el poder. Así tenemos, que el Consejo de Estado es consejero del gobierno en materia legislativa, reglamentaria y administrativa y consta de seis secciones, cinco en materia administrativa y una en materia de lo contencioso administrativo.

En el campo reglamentario, este organismo interviene ya sea obligatoriamente o a iniciativa del gobierno.

Ya sea que se trate del campo reglamentario o del legislativo, la actividad del Consejo no se limita a un simple formulismo jurídico, sino a una actividad directa y efectiva.

Como anotamos anteriormente, ser consejero del gobierno es únicamente una de sus funciones, ya que existe otra de mayor importancia misma que analizaremos a continuación.

³⁷ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Op. Cit. P. 31.

b) Jurisdicción Suprema del Orden Administrativo.- En efecto, más que como consejero del gobierno, este organismo debe su prestigio a su acción administrativa. Sus antecedentes los encontramos en un organismo antiguo denominado Consejo de las partes, que tenía por objeto recibir y juzgar las demandas que se presentaban contra las decisiones de los intendentes. Sin embargo, como ya habíamos señalado en párrafos anteriores los jueces podían solo en casos excepcionales juzgar los actos de los órganos administrativos. Esto se debe a que en algunas ocasiones los actos de los administradores no eran del agrado de los gobernantes y en consecuencia y para protegerlos, se les extrajo de la competencia de los tribunales judiciales y se les otorgó una jurisdicción diferente.

La Ley de 1790, ya prohibía tanto a los jueces judiciales como a los ordinarios de conocer sobre actos de administración y encomendó al jefe supremo de la administración (que en esa época era todavía el rey), y al ministro del ramo correspondiente, el arreglo de los litigios que surgieran por la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, volviendo a su acción administrativa, el Consejo de Estado la realiza a través de la sección de lo contencioso.

Los recursos contenciosos administrativos son cuatro:

1. Interpretación.- Recurso que tiene por objeto la interpretación del juez administrativo sobre una cuestión planteada por un juez judicial en materia administrativa y del que derivan consecuencias controvertidas entre particulares.

2. Represión.- Recurso muy poco usado que conoce de sanciones penales por violación o atentados al dominio público.

3. Anulación.- Recurso que tiene como único objeto la anulación de una decisión ejecutoria. No puede reformar la decisión, ni ordenar una condenación pecuniaria, ya que tiene únicamente efecto negativo y se identifica con el recurso de exceso de poder.

4. Plena Jurisdicción.- Recurso a través del cual se solicita al juez administrativo que no se limite a hacer uso de su poder de anulación, sino que aplique plenamente su facultad de juzgar, imponiendo en caso necesario, algunas sanciones pecuniarias.

La gran mayoría de los recursos que se presentaban ante el Consejo de Estado, se referían al contencioso de anulación y al contencioso de plena jurisdicción.

De esta ley data pues la doble característica del contencioso administrativo francés:

- la existencia de una verdadera jurisdicción administrativa, situada bajo la autoridad del Consejo de Estado, distinta de la organización judicial a cuya cabeza se encuentra la Corte de Casación: esto es lo que se llama la “dualidad de la jurisdicción”;
- la doble función del Consejo de Estado y de los Consejos de Prefectura –que se convierten en “Consejos de Prefectura Interdepartamentales” en 1926 y después en

“Tribunales Administrativos” en 1954—, a la vez consejeros de la Administración y jueces del contencioso-administrativo: es el cúmulo de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales.

Los miembros de los Consejos de Prefectura, luego de los Tribunales Administrativos, y los del Consejo de Estado, han sido durante largo tiempo simples funcionarios ligados a la Administración prefectoral. Actualmente, siguen siendo funcionarios y están regidos, salvo derogación expresa, por el Estatuto General de la Función Pública, pero se benefician de garantías destinadas a asegurar su independencia. Así, el artículo L. 231-3 del Código de justicia administrativa, dispone que “ejercerán las funciones de magistrado” y que “no podrán recibir, salvo que así lo consientan, un destino nuevo, aunque sea un ascenso”.

Mediante Decreto de 30 de septiembre de 1953 y ante el exorbitante número de asuntos pendientes de resolver por el Consejo de Estado, el sistema francés reemplazando, a partir del 1 de enero de 1954, los Consejos de Prefectura Interdepartamentales por los Tribunales Administrativos en primera instancia y dejó al Consejo como Tribunal de apelación y conservando excepcionalmente, su competencia de juez de única instancia.

2.1.2 EL SISTEMA ANGLOSAJÓN

El sistema anglosajón, representado principalmente por el angloamericano y español, del que México ha sido influenciado (en primer lugar por la tradición hispánica colonial y después por la admiración hacia el sistema del país vecino del norte en los primeros años de nuestra vida independiente), surgió de una interpretación diferente de la división de poderes de la que tiene el derecho francés.

En esta interpretación se consideró, que por la igualdad e independencia que existe entre los poderes federales, el Poder Judicial debe conocer y juzgar todas las controversias contenciosas, aún las suscritas entre los particulares y la autoridad administrativa, por lo que se debe dejar el control de la legalidad en el Poder Judicial, pues precisamente la función jurisdiccional debe ser realizada por este poder, ya que si se dejara al Poder Ejecutivo las controversias administrativas, éste además de tener funciones administrativas, tendría la función de resolver litigios, con lo cual se duplicarían sus funciones, ocasionando alteración en la igualdad y dependencia entre los poderes del gobierno.

Cabe mencionar que de acuerdo con este sistema, de manera directa o en el último grado, los conflictos administrativos se someten a los órganos de la jurisdicción ordinaria (es decir a la que conoce de controversias entre particulares), a través del régimen de la llamada revisión judicial³⁸

Esta tendencia es seguida por el derecho mexicano, en cuanto que los órganos jurisdiccionales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de la competencia en primera instancia, del tribunal

³⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor. “Organización de los Tribunales Administrativos”. Conferencias sustentadas para conmemorar el Aniversario De la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación”. México, D.F., 1971, P 104.

administrativo de anulación que en materia federal existe, y que es el Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa.³⁹

Difícilmente puede hablarse de un sistema procesal administrativo en el sistema anglosajón, en virtud de que si bien es cierto existe un sistema de derecho administrativo en el que pueden basarse las pretensiones de los particulares, también lo es que no está claro que dichas pretensiones sean atendidas por órganos de jurisdicción administrativa.

Inglaterra y Estados Unidos son un ejemplo típico de fiscalización de la actividad administrativa que está confiada a los órganos de jurisdicción ordinaria.

Para diferenciarlo del sistema francés, a este modelo se le ha clasificado como sistema judicialista, en virtud de que, como acabamos de señalar, existe la intervención preponderante de los organismos judiciales ordinarios en la resolución de los conflictos administrativos.

En este sistema predominó la sujeción de las autoridades administrativas a los tribunales ordinarios a través de los medios de impugnación de carácter tradicional, es por ello que se decía que los jueces y abogados angloamericanos, desconocían el derecho administrativo.

Sin embargo, este hecho empezó a cambiar a partir de la posguerra debido a la creciente intervención de las autoridades administrativas en diversos sectores sociales, económicos y culturales.

Surgieron así diversos organismos a los que se les denominó *Tribunals* que tenían la función de tomar decisiones en cuestiones administrativas. Eran organismos judiciales pero formalmente administrativos y se les denominó así para diferenciarlos de las llamadas *Courts*.

El crecimiento de los órganos administrativos despertó la preocupación de los sectores políticos y jurídicos y para evitar que proliferaran de manera desordenada se establecieron dos instrumentos. El primero de ellos fue la expedición de la *Federal Administrative Procedure Act*, que contiene las reglas sobre el procedimiento administrativo, así como la tramitación ante dichos organismos. Y en segundo lugar, la Suprema Corte Federal Estadounidense estableció una serie de principios derivados del procedimiento judicial que consideró aplicables a los tribunales administrativos.

Pero sin embargo, lo que caracteriza al sistema angloamericano de justicia administrativa, es la posibilidad de los administrados de impugnar las decisiones de los organismos administrativos, es decir los llamados *Tribunals* ante jueces ordinarios; lo que hace la diferencia entre este sistema y el Consejo de Estado Francés.

³⁹ MARGÁIN MANATOU, Emilio, "De lo contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad". Porrúa, 9ª Ed. México, 2000, P.2.

Así, mencionamos dos de los modelos que más han influido en nuestro sistema. En primer término encontramos al sistema francés representado por el Consejo de Estado; y, en segundo sitio los tribunales administrativos en los ordenamientos anglosajones, pero sometidos en gran proporción a la revisión posterior de los tribunales ordinarios.

2.2.EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.2.1 ÉPOCA NOVOHISPANA

Una vez analizados brevemente los anteriores modelos contemporáneos de la justicia administrativa, analizaremos como se dio su evolución en México.

En la época colonial predominó el sistema judicialista ya que todos los actos y resoluciones administrativos le eran encomendados a los organismos judiciales, es decir, a las Audiencias y en última instancia al Consejo de Indias; teniendo como medio de defensa el conocido *amparo*⁴⁰, que en realidad era un interdicto posesorio, en contra de los actos de las autoridades e incluso del Virrey.⁴¹

En efecto, eran las audiencias (en la Nueva España había dos audiencias, una residía en la Ciudad de México y otra en Guadalajara) en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial, con sede en Nueva España, los órganos encargados de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativos.

La audiencia conocía de las impugnaciones contra fallos de gobernadores, regidores y alcaldes dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiese agraviado un interés particular.⁴²

Podía darse el caso de que las autoridades responsables, en este caso el virrey o los gobernadores, insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto, tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera en última instancia, si prevalecía la resolución de la audiencia o la gubernativa.

En las postrimerías de la Colonia en 1786, se dio la Real Ordenanza, para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el reino de la Nueva España, que modificó el régimen administrativo y jurídico-político de la Nueva España.

El efecto que produjo dicha ordenanza en el ámbito de la justicia administrativa fue que en materia de justicia fiscal se creó la Junta Superior de Hacienda como tribunal supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial

⁴⁰ LIRA GONZÁLEZ, Andrés. El Amparo Colonial y el Amparo Mexicano FCE 1972. P. 35.

⁴¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción.....Op. Cit. P.13 Nota 20

⁴² VÁZQUEZ ALFARO, José Luis “Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Mexicano” Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 127, p. 125.

consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía únicamente a los intendentes y la Junta Superior de Hacienda.

El 12 de febrero de 1812, se reunieron en la ciudad de Cádiz, las cortes generales y extraordinarias para dar al mundo hispánico la primera Constitución moderna de su historia que modificó la organización administrativa de manera fundamental. Durante el bienio liberal se modificó la estructura jurídica de las colonias españolas y por tanto de la Nueva España.

Esta Constitución tuvo vigencia en la Nueva España a la vez que en España; instituyó el Consejo de Estado con jurisdicción en todos los asuntos gubernativos pero no señaló el procedimiento ni la estructura del mismo. Podría suponerse que la inclusión del principio de separación de poderes y de la prohibición de los tribunales de efectuar funciones distintas de las de juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado de sus artículos 243 y 245, representaba la creación de una jurisdicción especial para el enjuiciamiento de los actos administrativos; sin embargo, la imposibilidad de juzgar al rey anula dicha hipótesis.

En resumen, nuestros antecedentes históricos durante el virreinato, son similares a los de España, aunque es de destacarse el principio de diferenciación que se dio en materia tributaria con la Ordenanza de Intendentes (1786), en la que se sustrajo la jurisdicción tributaria de la esfera de competencia de los tribunales ordinarios y se entregó a jueces especiales. La justicia administrativa no encontró su autonomía como consecuencia de la confusión que existía en todos los órdenes del derecho.

Durante la guerra de independencia, se elaboraron algunos documentos que ofrecían un bosquejo del proyecto de nación, que al amparo de las ideas de la ilustración francesa, tenían los hombres que encabezaron el movimiento emancipador. Así Ignacio López Rayón y José María Morelos en sus respectivos idearios, asentaron el principio de separación de poderes.⁴³

En 22 de octubre 1814, se expidió el Decreto para la libertad de la América Mexicana conocido como la Constitución de Apatzingán.⁴⁴

El citado documento consagró en su texto, el principio de separación de poderes en sus artículos 11, 12 y 167, preceptos que hacían imposible la existencia de órganos de jurisdicción con sede en el Poder Ejecutivo. Ello debido a que, en virtud de la estricta separación de poderes era imposible reunir a dos o más poderes en una sola persona. El Supremo Tribunal de Justicia como máximo órgano jurisdiccional solo conocía de las causas civiles y de las causas penales.⁴⁵

En 1822, las Cortes de Cádiz dispusieron que subsistieran los Juzgados de Hacienda Pública, que constituían un contencioso fiscal dentro del poder Judicial. A esta junta la podemos considerar como el primer antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación.

⁴³ Dichos documentos se conocen como “Los Elementos Constitucionales” (Rayón), y “Los sentimientos de la nación”, éste último fue preparado para ser expuesto en el Congreso de Chilpancingo.

⁴⁴ GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. *La Constitución de Apatzingán y otros Estudios*. México SEP, 1973. P.46

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. 10ª Ed., México. Porrúa 1981. PP 33 y 49.

2.2.2 MÉXICO INDEPENDIENTE

Aun cuando la legislación novohispánica estuvo vigente hasta el inicio de la República, nada de esta legislación fue tomada 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.

La tradición judicialista de nuestro país se combinó con la de los Estados Unidos de Norteamérica, reforzándose así el principio general de que los conflictos que se presentaran entre administración y administrados fueran resueltos por los tribunales ordinarios. En la Constitución de 1824, se confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de atender las controversias sobre los contratos o negociaciones celebrados por el gobierno federal o sus agentes.

Existieron más adelante intentos por cambiar el sistema judicialista por el sistema francés del Consejo de Estado. El más importante de ellos lo encontramos en la *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo* de 1853, que contenía las ideas del jurista Teodosio Lares en esta materia. El Consejo que se proponía en este instrumento, seguía muy de cerca al modelo francés de la época, como organismo de jurisdicción retenida.

La Ley del Arreglo de lo Contencioso Administrativo estableció que no correspondía al Poder judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas; considerándose como tales, según lo dispuesto por el artículo 2º, las relativas a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; a su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho civil; estableciendo que debía ser la autoridad administrativa que por medio de los ministros de Estado, el Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes Políticos de los territorios conocieran de las cuestiones administrativas.

Asimismo, se estableció un Consejo de Estado con el carácter de Tribunal Administrativo, el cual se componía de veintiún miembros con cinco Secciones Especiales, acorde a las Secretarías de Estado que existían en ese entonces; y tenía la facultad de conocer y resolver las controversias suscitadas por cuestiones administrativas, pero en sus resoluciones sólo podían declarar el derecho de las partes y determinar el pago.

Al respecto el Lic. Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia, criticó la inconstitucionalidad de la ley aludida, en virtud de que la consideraba violatoria de la división de poderes, pues la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba la reunión de los poderes Ejecutivo y Judicial, en el Presidente de la República.

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

“La máxima legal que ‘el fisco no pelea despojado’ tiene cabal aplicación tratándose de deudas líquidas provenientes del pago del impuesto, porque en este caso del derecho que el fisco reclama le corresponde en virtud de la regalía, como decían los jurisconsultos antiguos, lo exige en nombre de la soberanía nacional, como lo enseñan los publicistas modernos, y tal derecho que no se discute ante tribunal alguno, a la vez que establece a favor del fisco una presunción que no cede sino ante la prueba contraria, da al causante que resiste el pago, el carácter de mero detentador... Practicado el embargo si en él se hubiera suscitado algún incidente contencioso, toca ya al juez decidirlo, suspendiendo entretanto el empleado de hacienda sus procedimientos, en espera de la sentencia que lo resuelva...”⁴⁶

En 1857, conforme a la Constitución creada en ese mismo año y siguiendo el criterio utilizado en la doctrina y jurisprudencia norteamericana para el establecimiento de la división de poderes, eran los Tribunales federales los que tenían la encomienda de resolver los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los gobernados. De tal manera que en México era una facultad inherente del Poder Judicial de la Federación controlar la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo; recayendo tal competencia dentro de un sistema judicialista, vía juicio de amparo, en donde principalmente se impugnaban los cobros fiscales.

Más adelante, durante el régimen del Imperio de Maximiliano se expidió la ley del 1º de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado y a la cual se le atribuía la facultad de tramitar el contencioso administrativo.

El primero de noviembre de 1865, se expidieron “La Ley sobre lo Contencioso Administrativo” y su reglamento que establecieron un tribunal de jurisdicción retenida⁴⁷

El artículo primero de la ley, prohibió al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. El artículo segundo determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo.

A partir de la caída del segundo imperio, fue el juicio de amparo el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, consagrado en la Constitución de 1857, el cual de su interpretación otorgaba a los tribunales del Poder Federal Judicial el fundamento para conocer de las controversias administrativas al aplicar las Leyes de Amparo de 1861 y 1869.

El juicio de amparo ofreció ventajas sobre el juicio sumario de oposición: los particulares tenían derecho de oponerse al cobro de créditos fiscales; su trámite era más rápido; no era necesario asegurar el interés fiscal para que fuera aceptada la demanda

⁴⁶ CARRILLO FLORES, Antonio. “Memoria de las Conferencias sustentadas con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal”, Revista Extraordinaria del Tribunal Fiscal de la Federación, TFF, México, D.F. 1967, pág.18.

⁴⁷ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Ed. Textos Universitarios, S.A. México 1977.

aseguramiento que solo era necesario para suspender los actos de la autoridad; y además las resoluciones dictadas en él eran más eficaces.⁴⁸

Ésta oportunidad abierta a los causantes de acudir al juicio de amparo en contra de las resoluciones fiscales, hizo que el juicio sumario de oposición cayera en desuso durante muchos años.

La Constitución de 1917, continuó con el sistema judicialista, en el sentido de que correspondía al Poder Judicial el conocimiento de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los administrados. Su artículo 104, fracción III señalaba:

*“Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:
III:- De aquellas en que la Federación fuese parte.”*

Al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, omitió mencionar la materia administrativa.⁴⁹

Tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo estaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio.⁵⁰

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal”, publicada el 22 de octubre de 1917 y que reglamentó dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: El juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se configuró una tercera instancia en el proceso administrativo.

La exposición de motivos de dicha Ley, reconoció la necesidad de un procedimiento distinto del juicio de amparo para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales. El recurso de súplica fue creado para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los tribunales federales o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

De esta manera el recurso de súplica y el juicio de amparo fueron dos vías paralelas y diferenciadas. El primero de ellos fue considerado por los tratadistas como un “proceso administrativo ordinario” ante los tribunales federales.⁵¹

El contencioso administrativo incluido el contencioso tributario, durante el citado periodo (1919-1934) permaneció en la esfera competencial del Poder Judicial de la Federal,

⁴⁸ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Competencia de los Tribunales Administrativos*. Jurídica Núm. 10, 12972 P. 110.

⁴⁹ Otorgó competencia a los tribunales de la federación para conocer de las controversias del orden civil y criminal que se suscitaren sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

⁵⁰ La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal señalaron entre la competencia de los juzgados de distrito, conocer en primera instancia de las controversias suscitadas de la aplicación de leyes federales cuando deba decidirse la legitimidad de actos o procedimientos de las autoridades administrativas.

⁵¹ El recurso de súplica desapareció al ser suprimido el artículo 104 Constitucional por reforma publicada en el *Diario Oficial de la*

pero a su lado subsistieron los procedimientos de autotutela de la administración activa que a continuación comentamos.

A. Ley Para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la aplicación de las Penas correspondientes

Antecedente de la *Ley de Justicia Fiscal*, cuyo texto fue publicado el 16 de abril de 1924, mediante Decreto incluido en el *Diario Oficial de la Federación* en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión en el 8 de abril del mismo año.

Establecía el citado ordenamiento, un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales. El órgano competente en el orden administrativo era la Secretaría de Hacienda, pero además se creó un jurado de penas fiscales que, de acuerdo con el artículo octavo del citado ordenamiento, tenía facultad para tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos⁵²

El jurado se integraba por el Secretario de Hacienda o su representante como presidente, por dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y dos más nombrados por los contribuyentes. El procedimiento ante el jurado era breve: recibido el expediente y sus anexos, el presidente del jurado lo turnaba a la sección correspondiente (existían tres: comercio e industria, alcoholes y capitales), las que recibían las pruebas ofrecidas y podían ordenar se desahogasen aquellas que considerasen convenientes. El jurado tenía las más amplias facultades para determinar penas dentro de los límites legales. Debía emitir sus resoluciones en un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que fuese recibido el expediente.

En contra de las resoluciones emitidas por el Jurado, era procedente el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda. El fallo recaído a dicho recurso podía revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada. Su plazo de interposición era de veinte días a partir de que el quejoso tuviera conocimiento de la resolución impugnada.

Caber decir que este procedimiento era optativo para los causantes que podían utilizar la vía jurisdiccional en forma directa (interponiendo demanda ante el juzgado de distrito competente) pero una vez iniciada la impugnación por una de las dos vías procedimentales, no podía ser abandonada para seguir la otra.⁵³

Posteriormente, el jurado de penas se convirtió en un órgano revisor de los actos administrativos que imponían multas ya que anteriormente solo era una autoridad que emitía actos administrativos (multas, sanciones, etc.) pero que no los revisaba.

⁵² Las oficinas recaudadoras podían imponer penas de monto inferior a los 20 pesos, pero en caso de rebasar dicha multa debían pedir la autorización del Jurado de penas fiscales.

⁵³ Así lo citaba el artículo 22 de la citada Ley. Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. *Derecho...* Supra Nota 30. P. 19; ARMIENTA CALDERÓN Gonzalo Op. Cit. *El Proceso...* Nota 47. P. 49.

El 12 de mayo de 1926 (Diario Oficial del 7 de junio de 1926), se expidió la ley que cambió el nombre de *jurado de penas fiscales* por el de *Jurado de infracciones fiscales*. Fue ampliado el plazo para interponer el recurso de revisión, el que podía ser impugnado de forma verbal desde el momento de ser notificada la sanción.

A partir de la expedición de esta ley, se estableció el sano principio de que el jurado dictaría sus resoluciones con los fundamentos de hecho y de derecho que las sustentaran.

En contra de la resolución emitida no existía ninguna otra instancia ante el propio jurado o ante otra autoridad administrativa, a excepción de la instancia de condonación: Sin embargo, podía impugnarse por medio de un juicio ordinario ante los jueces federales y finalmente por conducto del juicio de amparo o del recurso de súplica.

B. Ley de la Tesorería de la Federación

Fue hasta 1927 (la segunda década del siglo XX), cuando se consideró que no era aplicable a las modernas concepciones de derecho, la vieja tesis fijada por la Suprema Corte de Justicia, a propuesta de Don Ignacio L. Vallarta, en el sentido de que la justicia administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al 49 de la de 1917, según la cual “no podrán reunirse dos o más de estos poderes (el legislativo, ejecutivo y judicial) en una sola persona o corporación; y con base en ello el 10 de febrero de 1927 se creó la *Ley de la Tesorería de la Federación*, la cual estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.⁵⁴

En 1929, abandonando los criterios mencionados que venían del siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia resolvió que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene a su disposición un recurso o medio de defensa ordinario. El nuevo criterio llevó a que se declarase la improcedencia del amparo contra cobros fiscales y a que se obligara a los particulares a intentar el juicio sumario de oposición.

Sin embargo, se consideró que el juicio sumario de oposición no era un camino adecuado ni para los particulares ni para el fisco. El Licenciado Antonio Carrillo Flores explica que se debió a que:

“...para los primeros (los particulares), por la razón... de que el juicio sumario de oposición era un procedimiento largo y además deficiente, en cuanto a que faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos. Pero tampoco lo era para la Hacienda Pública por varias razones entre las cuales mencionaré tres de manera especial:

Primero: La falta de comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales. Los agentes eran demandados como representantes de la Hacienda Pública y se les obligaba a contestar en tres días sobre hechos que ignoraban en lo absoluto. Ello los llevaba a formular (en la inmensa mayoría de los

⁵⁴ CARRILLO FLORES, Antonio. Op. Cit. P. 48 Nota 46.

casos) contestaciones en las que se limitaban a negar las demandas, sin entrar al examen de los motivos de la oposición;

Segundo: De acuerdo con la ley, admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso y en muchos casos no había interés del actor para que el juicio siguiera hasta su terminación, ya que el Código de 1908 no daba poderes al Juez para animar de oficio el procedimiento. En los tribunales federales se acumulaban y envejecían centenares de expedientes;

*Tercero: Cuando la sentencia de segunda instancia era favorable a la Hacienda Pública, el particular podía recurrir en amparo ante la Suprema Corte; pero aquélla no podía hacerlo cuando el fallo de apelación le era adverso.*⁵⁵

Todas esas circunstancias hizo necesario que al realizar las modificaciones a la *Ley de la Tesorería de la Federación*, se pensara en que el juicio sumario de oposición se suprimiera y que en su lugar se crease un procedimiento moderno, rápido y eficaz a cargo de un tribunal especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y la doctrina extranjeras.

De igual forma, en ese mismo año de 1929 ocurrió un cambio trascendental en materia de amparo. La Suprema Corte estableció jurisprudencia en materia agraria, misma que posteriormente se hizo extensiva a toda la materia administrativa; en donde se les otorgaba a los particulares inconformes un año para reclamar un acto de autoridad.

C. Ley de Justicia Fiscal

El 27 de agosto de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas promulgó la *Ley de Justicia Fiscal*, que entró en vigor en enero de 1937. Esta ley da origen al Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés,⁵⁶ y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.⁵⁷

La Ley de Justicia Fiscal, tenía carácter procesal.⁵⁸

Si quisiéramos resumir las características, tanto del órgano jurisdiccional, creado como del procedimiento que ante él debía seguirse, podemos afirmar que:

- a) Se trata de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo, encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal;

⁵⁵ Ibidem p. 54

⁵⁶ Artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal: “Se crea el Tribunal fiscal de la Federación con las facultades que esta Ley le otorga”.

⁵⁷ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit. *Introducción...* Supra Nota 20. P. 13.

⁵⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F.* Cronología de tribunales. Revista Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. Vol. I, Núm. 2, 1973. P. 43., Cfr. ARMENTA CALDERÓN Gonzalo, *El Proceso...* Op. Cit. Supra Nota 47 P. 49.

-
- b) Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada,⁵⁹
 - c) Fue, en principio un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.

Las características procesales de dicho tribunal pueden sintetizarse como sigue:

- a) Era un órgano de competencia específica en materia fiscal.
- b) Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.
- c) Las pretensiones deducidas del Tribunal Fiscal de la federación se planteaban en el juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo del Estado Francés.
- d) El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.
- e) El procedimiento administrativo era uniinstancial, no se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.
- f) Contra las sentencias del juicio fiscal procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas de forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.

D) CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

El Código fiscal de la Federación promulgado el 30 de diciembre de 1938, era un ordenamiento que contenía tanto normas sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Dichas normas procesales reprodujeron básicamente los generales de la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abrogó) ya que no alteró ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.⁶⁰

Se mantuvo la integración del tribunal prescrita por la Ley de justicia Fiscal. El Tribunal Fiscal contaba con quince magistrados divididos en cinco Salas, cada una de las cuales se componía por tres magistrados y también podía funcionar en pleno. Dicha integración permaneció hasta la reforma de 28 de diciembre de 1946, en la que se amplió el número de magistrados a veintiuno y el de las salas a siete. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967.

⁵⁹ En concordancia con el artículo 19 de dicha ley, y con el a. 146 del Código Fiscal de 1938, el referido Tribunal dictaría sus fallos en representación del ejecutivo de la unión aún cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cualquier otro órgano administrativo.

⁶⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1938, entró en vigor el 1° de enero de 1939.

E) REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946

Hasta antes de dicha reforma, durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, existió una fuerte discusión doctrinal en el ámbito académico sobre la constitucionalidad del Tribunal y de la jurisdicción administrativa en nuestro país.

El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos, y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1946 y en vigor a partir del 10 de enero de 1947.

Con fundamento en dicha reforma constitucional el Congreso de la Unión expidió una ley reglamentaria para crear, ante la suprema Corte de Justicia de la Nación, un recurso contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación (Revisión Fiscal).

En dicha reforma se reconoció, si bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos al facultar al máximo órgano jurisdiccional de nuestro país para que conociera, por conducto de los recursos ordinarios prescritos por las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que esos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Se estableció con apoyo en el artículo 107, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, el Amparo de una sola instancia contra las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos, lo que significa el reconocimiento de la naturaleza judicial de dichos tribunales, como órganos dotados de plena autonomía y ya no de jurisdicción delegada.

Brevemente se pueden señalar los objetivos conseguidos con la reforma de 1946:

- a) Constitucionalizó a los Tribunales administrativos.
- b) Se estableció que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto a los órganos de administración activa.

Este mismo año se reformó el Código Fiscal para aumentar el número de salas del tribunal a siete, y de magistrados a veintiuno. (Reforma del 28 de diciembre de 1946)

Posteriormente por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1949, fue ampliada la competencia de la Segunda Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación a aquellos negocios cuya cuantía no hubiese sido precisada, o que rebasaran el valor de veinte mil pesos.

F) LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966.

El 1º de abril de 1967, entraron en vigor dos ordenamientos: El Código Fiscal de la

Federación de 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 del mismo mes y año. Entre las normas procesales contenidas en ambos ordenamientos, existió plena armonía.

La Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, determinó, en su artículo primero, el carácter de órgano dotado de plena autonomía del tribunal, superando así la concepción con la que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, pues si recordamos en ella se le consideraba como un tribunal de “jurisdicción delegada”.

G) REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1967 Y 1968.

En el mes de junio de 1967 fue promulgada una reforma al artículo 104 de la Constitución Federal. Dicha reforma facultó de manera expresa al legislador para crear “tribunales de lo contencioso administrativos dotados con plena autonomía” para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal del Distrito Federal o de los territorios federales.⁶¹

Esta reforma, en la que ya se aprecia un correcto uso de la terminología procesal, consiguió los objetivos siguientes:

a) Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma.

b) Sentó las base constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal.

c) Conservó las facultades de revisión de la suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmó con ello el sistema mixto de jurisdicción administrativa.

Las sentencias de los tribunales administrativos, solo serían revisadas por el supremo órgano jurisdiccional mexicano cuando dicha revisión fuese interpuesta por las autoridades administrativas, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 104, fracción I, de la carta fundamental en el cual se dispuso:

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

⁶¹ Decreto de 19 de junio de 1967, en vigor a partir del 18 de junio de 1968. Comprendió el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional.

La reforma de 1968 también introdujo otro factor importante: modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uniinstancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.

Desde entonces los tribunales administrativos son órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos.⁶²

H) LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1978.

El dos de febrero de 1978, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que derogó a la anterior del 24 de diciembre de 1966, así como varias reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación. Dichos textos entraron en vigor el 2 de agosto del mismo año.

La nueva Ley hizo importantes modificaciones a la organización del tribunal, pues desde su entrada en vigor, el mismo se integró por una Sala Superior y salas regionales, y aún cuando siguió siendo representado por un presidente que se elige cada año, ahora es designado de entre, y por los magistrados de la Sala Superior.

La citada Ley orgánica tuvo como principal propósito la desconcentración territorial del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la creación de las salas regionales, y en forma paralela al programa de desconcentración administrativa emprendido por el gobierno federal y específicamente del programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda.

Desde entonces, el Tribunal Fiscal de la Federación funciona en primera instancia a través de las salas regionales, para cuya instalación se dividió al país en once regiones. Las salas regionales, una por cada región, excepto la metropolitana con seis salas, absorbieron la competencia de las “salas” en la antigua Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y conocen desde 2 de febrero de 1978, por razón de territorio de los juicios contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción.

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

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

La Sala Superior se integró con nueve magistrados y las salas regionales se formaron con tres magistrados cada una. Además existen tres magistrados supernumerarios.

⁶² Dando así lugar al amparo biinstancial en los términos del artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo. Cfr. FIX ZAMUDIO. Héctor, *Introducción...* Op. Cit. P. 13 Nota 20.

Los magistrados del Tribunal son designados por el Presidente de la República, con ratificación del Senado, debiendo señalarse la sala de destino y si son numerarios o supernumerarios. También formaban parte del Tribunal: un secretario general de acuerdos, un oficial mayor y los secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos, y los empleados necesarios determinados por la sala Superior.

El artículo 22 de la Ley Orgánica preveía la existencia de las salas regionales: seis salas para la zona metropolitana de la ciudad de México.

El artículo quinto transitorio del citado ordenamiento, señalaba que el presidente de la República, a petición de la Sala Superior, podría dictar acuerdos para el traslado de tres de ellas hacia otras tantas regiones del país donde no se hubiere instalado otra sala regional.

El precepto transitorio fue derogado y el artículo 22 fue reformado por la Ley publicada el 31 de diciembre de 1981, que entró en vigor al día siguiente, señalando el texto del artículo 22 lo siguiente: “en cada una de las regiones habrá una sala regional, con excepción de la metropolitana, donde habrá seis salas regionales”.

El Código Fiscal de la Federación, promulgado en diciembre de 1981 y que entró en vigor el primero de abril de 1983, modificó el procedimiento seguido ante el Tribunal fiscal de la Federación. El texto reformado del artículo 235 del citado ordenamiento, suprimió el carácter de oral que existía en la letra del texto anterior, ya que suprimió la audiencia de prueba y alegatos, y en su lugar dispuso un acuerdo de cierre de instrucción.

Se consideraba que el rezago existente en las salas regionales era motivado por la supuesta oralidad del procedimiento, pero consideramos, que ese rezago, más que por cuestiones procedimentales, esta ocasionada por la estructura organizativa del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se aceleró el trámite de las cuestiones probatorias (artículos 205 V y 214 II y IV), lo que contrasta con la ampliación de los plazos para la presentación y ampliación de la contestación de la demanda. También se otorgaron al Tribunal Fiscal de la Federación, atribuciones propias de un auténtico tribunal para hacer cumplir las providencias precautorias por él dictadas, mediante la imposición de multas. Asimismo, se abrió la posibilidad de que dicte sentencias que impongan obligaciones de hacer a una autoridad por cuando a la realización de actos o a la reposición del procedimiento.

I) LA REFORMA DE 1987-1988

El 17 de marzo de 1987, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas constitucionales a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional.

El artículo 116 reformado en su fracción IV proporciona la base constitucional para que las Constituciones y leyes de los estados instituyan tribunales “de lo contencioso administrativos”, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan ante la administración pública estatal y los particulares.

La reforma al 116 adaptó el régimen constitucional a una circunstancia real. La existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa algunos de los cuales son innovadores en varios aspectos procesales.

Otro elemento que seguramente influyó en las citadas reformas, es la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre bases de uniformidad y coherencia⁶³

El 29 de julio de 1987, se promulgaron reformas al texto constitucional publicadas el 10 de agosto del mismo.

La primera reforma consiste en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el ámbito del Distrito Federal.

El comentario general de esta doctrina es de que esta reforma, más que por otra razón fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104 fracción primera) al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (Artículo 73 fracción XXIX-H)⁶⁴

La segunda reforma constitucional que nos atañe, es la efectuada al texto del artículo 104 pues se adiciona la fracción I-B que atribuye a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y en los casos en que lo señalen las leyes.

La revisión (*rectius* apelación) de dichas sentencias se somete al trámite que para la revisión en amparo de doble instancias dispone la Ley Reglamentaria del artículo 103 y 107 Constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los tribunales colegiados, no son susceptibles de ulterior recurso, es decir, quedan firmes.

Finalmente el cinco de enero de 1988, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, con el objeto de establecer las bases legales para aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.

También a dicho efecto se modificó el texto del Código Fiscal y el de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el mismo día 5 de enero de 1988 en vigor también a partir del día 15 de los mismos mes y año.

En virtud de dicha reforma la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación posee un limitado sector de competencia para aquellos asuntos de “importancia y

⁶³ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *La Reforma Judicial y los Tribunales Administrativos*, *Las Nuevas Bases constitucionales Legales del Sistema Judicial Mexicano*, México, Porrúa 1987. PP 833-835.

⁶⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, *El Ejecutivo y el Poder Judicial*, *El Sistema Judicial Mexicano*, México, UNAM 1988 P. 298.

trascendencia”, ya que se suprimieron sus facultades revisoras de las resoluciones emitidas por las salas regionales.

Esta reforma, a primera vista produce la impresión de que intenta alterar el rumbo de las reformas precedentes que tendían a conformar un sistema de tribunales de jurisdicción administrativa independientes tanto del Poder judicial como de la administración activa.

J) LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1996.

En la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada el 15 de diciembre de 1995, conservando su nombre y la competencia pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a once, así como su forma de operación a través del Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados.

Se incorporaron las materias que ya eran de su competencia, pero que se encontraban dispersas en otras leyes, por ejemplo lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, los requerimientos de pago de las pólizas de fianzas, otorgadas para garantizar el cumplimiento de obligaciones de contratos administrativos o fianzas penales, otorgadas a favor de la Federación, distrito Federal, Estados o Municipios y de sus organismos descentralizados, así como lo relativo a la materia de comercio exterior; competencia que se encontraba establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Instituciones de fianzas y Ley de Comercio Exterior, respectivamente.

De lo anterior se desprende que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación conocía de la totalidad de las materias que se realizan en la Administración Pública Descentralizada, pues “...de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo que nos ocupa, dicho órgano jurisdiccional es competente para conocer de las resoluciones que resuelvan el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual es procedente para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan el expediente, de las materias que regula dicho ordenamiento procedimental.

k) REFORMAS DEL AÑO 2000.

Teniendo como origen la Ley Orgánica de dicho tribunal, publicada en el diario referido el 15 de diciembre de 1995, en cuanto que se incorporó en favor de este tribunal el conocimiento de casi la totalidad de las materias administrativas que conocen las dependencias de la administración pública federal centralizada, en el año 2000, casi al finalizar, el Congreso de la Unión aprobó las reformas por demás trascendentes en materia fiscal y concretamente para el Tribunal; entre otras las reformas más importantes son las siguientes:

La denominación de la Ley Orgánica del propio tribunal, cambiaba por la de Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, y se le dio específicamente competencia para que conociera de las resoluciones 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 del Procedimiento Administrativo, esta competencia la analizaremos más adelante.

a) Asimismo, se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones, el número, sede de las Salas y la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

b) Desaparece el capítulo del Código Fiscal de la Federación relativo a lo que se denominaba “juicio de nulidad” para que en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 2000 también se reformara la Ley Orgánica y se creara su Reglamento Interno.

c) De la Ley Orgánica del Tribunal, también se reforma la fracción XIII del artículo 11 de dicha ley, ya que como se mencionó anteriormente, se amplía la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

d) De igual manera, se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en la materia que son de la competencia de dicho tribunal.

e) Además se facultó a la Sala superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número de sede; y

f) Se modificó la competencia territorial de las salas regionales, por cuanto hace a que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

Como ya se expresó líneas arriba, el Código Fiscal de la Federación también tuvo reformas y más que reformas, se derogó un capítulo completo en cuanto a lo que al juicio de nulidad se refiere, dando lugar a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 1° de diciembre de 2005, que entró en vigor en toda la república Mexicana, a partir del día 1° de enero del año 2006, teniendo como consecuencia que el juicio contencioso sea ágil y expedito; los puntos más importantes de ésta Ley son los siguientes:

a) Se cambia el nombre de “Procedimiento Contencioso Administrativo” por el de “Juicio Contencioso Administrativo”;

b) El actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo, las notificaciones se le harán por lista;

c) Se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado;

d) Se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones;

e) Se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además de anular la resolución impugnada;

f) Se le otorga al pleno de la Sala superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

Como podemos observar, la reforma a la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica no comprende todo el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues existen materias concretas del derecho administrativo que no actualizan la competencia de dicho tribunal en el conocimiento de esos asuntos, tales como las materias relativas a propiedad industrial, marcas, protección al consumidor, expropiaciones, contencioso administrativo local, seguridad pública, inclusive la situación de los servidores públicos regidos por el apartado B, fracción XIII del artículo 123 constitucional, de tal manera que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no comprende todo el contencioso administrativo federal.

Con el objeto de dar concordancia a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los senadores Fauzi Handam Amad y Jorge Zermeño presentaron una iniciativa de la nueva Ley Orgánica, en febrero de 2006 y después de casi dos años fue promulgada.

L) LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE 2007.

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia de 2007, se caracteriza esencialmente por dos cuestiones: a) un radical cambio estructural respecto de la funciones de gobierno y administración del Tribunal, y b) procurar emparejar la Ley Orgánica con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, tanto en lo orgánico como en lo procesal.

Más adelante, se expondrán las modificaciones más destacadas de la nueva Ley Orgánica.

2.3 TRIBUNAL DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

Antes de determinar si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene carácter jurisdiccional o no, resulta conveniente establecer las diferencias entre el Juicio Contencioso Administrativo de legalidad y de plena jurisdicción.

Según Emilio Margáin, el contencioso administrativo de mera nulidad, se caracteriza por⁶⁵:

- Se alega la violación de la ley.
- No se cuenta con los medios para hacer cumplir sus fallos.
- El efecto de la sentencia es general o sea *erga omnes*, es decir, aun contra las autoridades que no fueron señaladas como partes.

Para el prestigiado jurista Alfonso Cortina Gutiérrez, el juicio de nulidad tiene las siguientes características⁶⁶:

- Cuando se nulifica un acto, no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto ni menos aún dictarlo.
- Ante éste se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del “exceso de poder”.
- Las causas de nulidad son variantes de la legalidad.
- El juicio es objetivo, porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley.
- Además coincide con Waline, en que en el contencioso de anulación, que es opuesto al de plena jurisdicción, el tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez; no puede más que pronunciar la anulación de un acto que se le ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, se desecha el recurso, o anularlo... y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria... tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto que se le ha sometido está de acuerdo o es contrario a la ley o tal vez, excepcionalmente en ciertos casos, a lo que se ha propuesto llamar la moralidad administrativa.
- El juez de anulación no puede investigar si el acto que se le ha sometido fue tomado en violación a una obligación contractual; tal investigación solo puede hacerse en el contencioso de plena jurisdicción. Este contencioso de anulación es en suma aquel en el

⁶⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

⁶⁶ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Op. Cit Supra Nota 35 P. 31

que se atacan los actos del poder público. No puede compararse a ninguna acción de derecho privado.⁶⁷

En cambio para el juicio contencioso de plena jurisdicción, se han establecido las siguientes características, por parte del jurista Emilio Margáin:

- Se alega violación del derecho subjetivo o de la garantía constitucional.
- Existen medios para hacer cumplir sus sentencias.
- El efecto de la Sentencia es interpartes, es decir que la sentencia solo produce efectos contra las autoridades que fueron señaladas como responsables.

Por su parte, el jurista Alfonso Cortina Gutiérrez, señala que en el contencioso administrativo de plena jurisdicción:

- El juez no sólo se limita a nulificar la resolución impugnada, sino que está autorizado 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 a pagar o devolver una suma adecuada, una indemnización.

- El juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad. Es toda una “operación administrativa” la que en su conjunto va a ser examinada.

- No sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son el objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción. El juicio es subjetivo, en el que el actor reclama una ventaja personal y coincide con Waline, respecto a que:

“... en el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todas las facultades habituales de un juez y que, por consiguiente, puede “o bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa, o en ciertos casos reformarla (por ejemplo en materia de autorización de establecimientos peligrosos) o dictar una condenación pecuniaria contra la administración; y encuentra los elementos de su decisión no sólo en la ley que es examinada al compararla con el acto o con la situación que le han sido referidos para ver si existe violación de la ley, sino también en el texto, por ejemplo, de un contrato cuando se trata de saber si una obligación contractual ha sido desconocida o ejecutada. Investigará igualmente si hay culpa; en una palabra, tiene todas las facultades habituales de un juez”.

Atendiendo a la clasificación material del contencioso administrativo, en concordancia con el sector de la doctrina⁶⁸ y con la jurisprudencia de la SCJN, podemos concluir que el modelo de jurisdicción contencioso administrativo en México, ostenta un carácter híbrido o mixto. En algunos casos fueron de mera anulación o contencioso objetivo y, en otros de plena jurisdicción o contencioso subjetivo, carácter este mismo que

⁶⁷ Citado por CORTINA GUTIÉRREZ, en su conferencia, antes citada.

⁶⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Prólogo a la obra de Eduardo García de Enterría La justicia administrativa en el cambio del México Fundación Universitaria de derecho, administración y Política, 2003. P .57 y DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Principios de derecho Tributario, México Limosa 1999, P. 214.

se pretendió reforzar con las reformas al Código Fiscal de la Federación en el año de 2000, por las cuales se le cambió de denominación al Tribunal Fiscal de la Federación y se amplió su competencia en materia administrativa y no solo tributaria

Mucho se ha dicho, que visto desde las facultades que deben revestir los tribunales de conocer, decidir y ejecutar, se puede decir que es un órgano de control de nulidad únicamente, pues para tener plena jurisdicción, es menester que cuente con las características anotadas, y el tribunal únicamente tiene conocimiento respecto de las materias señaladas en su entonces artículo 11 de su Ley Orgánica, y resuelve conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, que era el ordenamiento aplicable en esa fecha, pero no ejecuta estas resoluciones, es decir que no tiene la facultad de cerciorarse del debido cumplimiento de sus fallos.

Que si bien el entonces artículo 239, fracciones III y IV, del Código fiscal de la Federación, estableciera la facultad de que el Tribunal declare la nulidad para efectos de la resolución impugnada, en donde se deben precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales o; declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada, por ejemplo en los casos en que la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, (expresamente en los asuntos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se le otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada), o en los casos de devolución de pago de lo indebido, en la que se condena a la devolución de éstos.

Que esta jurisdicción es parcial. También se ha dicho respecto a que el Tribunal ya es de plena jurisdicción por el hecho de que en sus sentencias cuando declara la nulidad para efectos, puede ordenar a la autoridad demandada la forma en que ha de dictar su resolución. Que el Tribunal puede pronunciarse respecto a la legalidad de la resolución recurrida y que fue confirmada por la impugnada dentro del juicio de nulidad, siempre y cuando existan elementos suficientes para ello; sin embargo y aunque se considera que el Tribunal tiene jurisdicción, esta facultad no es completa, en virtud de que aún no tiene la facultad para revisar que sus fallos se cumplan o para verificar su cabal cumplimiento.

Por lo que se ha llegado a considerar que al no estar establecido de manera precisa, en el ordenamiento fiscal, las facultades o los medios de apremio, con que podría actuar este Tribunal para el caso de incumplimiento de sus fallos por parte de las autoridades, en estos casos se estaría ante un Tribunal de mera anulación.

Es de mencionar que desde un principio se dio pauta para que las sentencias del Tribunal fuesen de condena, entendiendo por estas, en seguimiento de Chiovenda, aquellas que además de contener una declaración del derecho en su parte resolutive, buscan “la actuación posterior de la voluntad de la ley; es decir preparan también la ejecución, cuya función es obtener cierta clase de prestación del obligado”, lo que quedó evidenciado en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal que imponía indicar de manera concreta en qué sentido debía dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, así como las diversas reformas a este respecto, que con distinta literalidad acentuaron ese principio.

A esta fecha algunos fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen el carácter ejecutivo al declararse en la sentencia la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, precisando la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla. Así se asume en principio el cumplimiento de la ley por actos de voluntad propia.

No obstante, el procedimiento contencioso prevé una instancia de queja, como medida de control de la ejecución, dentro de la propia jurisdicción, concretamente para el caso de incumplimiento, repetición del acto o cumplimiento inadecuado por exceso o defecto, con la finalidad de dejar sin efecto el acto o resolución motivo de la queja o constreñir a su cumplimiento y con el uso de medidas de apremio tendientes a la ejecución del fallo. Con dicho procedimiento la jurisdicción contencioso administrativa en México logró un gran avance en el terreno de la ejecución de las sentencias, en la inteligencia de que el concepto general de ejecución de acuerdo con el Diccionario Jurídico del Maestro Eduardo Pallares “comprende todo lo que se hace para obtener que un mandato tenga su efecto”.

Esta potestad de control en la ejecución de las sentencias, con que se dotó por vez primera al Tribunal que abonó el camino hacia la plena jurisdicción, vio la luz en el año de 1988, con la adición al Código Tributario Federal del artículo 239 Ter, en que se reguló la Queja.⁶⁹

2.4 BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MÉXICO- FRANCIA

Tal y como señala el maestro Alfonso Nava Negrete⁷⁰, y quedó asentado en el apartado de Antecedentes del presente Capítulo, Francia ha sido la autora del sistema; el Consejo de Estado autor de su validez universal logrando el calificativo de Continental Europeo y, el Constituyente de 1790 autor del modelo de la estructura jurisdiccional: tribunal administrativo. Una revisión del sistema de Justicia Administrativa en Francia implica conocer: un mundo de garantías constituido para el administrado movido por la sabiduría e imparcialidad del juez; una fuente generadora de derecho administrativo; celoso guardián encargado de mantener vivas las instituciones administrativas de Francia.

Las numerosas loas que propios y extraños han tributado y tributan al sistema es gracias a la valiosa labor desarrollada por el Consejo de Estado para proteger a los individuos de la arbitrariedad, abusos e ilegalidades de la autoridad administrativa y a su obra constructora de un cuerpo de doctrina sólido y útil para resolver las situaciones más nuevas y las más imprevistas, obteniendo con ello un notable progreso para el contencioso administrativo. Los defectos del sistema y los errores del Supremo Tribunal Administrativo quedan plenamente compensados y superados por los frutos de la jurisprudencia del Consejo a favor de la Justicia.

⁶⁹ VILLALOBOS ORTIZ, Ma. Del Consuelo. La eficacia de la jurisdicción administrativa en México y la ejecución de las sentencias. El Contencioso Administrativo México-Francia. INAP. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 1999. P.260-261

⁷⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa, México

Así como en el derecho comparado se puede hablar de sistemas jurídicos para conceptualizar al conjunto de normas e instituciones que forman un derecho positivo que rige a cierta colectividad, en la materia del derecho administrativo, por lo que hace al ejercicio de la jurisdicción administrativa, se hace alusión a varias especies de procedimientos, a saber: sistema administrativo continental europeo o francés, sistema angloamericano o judicialista, el sistema de tribunales especiales o mixtos y el sistema romano⁷¹

En el primer caso el tribunal se ubica en el marco del Poder Ejecutivo, pero sin formar parte de él, en el segundo el tribunal es parte del Poder Judicial, por lo que hace al tercer sistema, el tribunal no corresponde a ninguna de las jurisdicciones estatales y en la cuarta especie, corresponde a la jurisdicción civil resolver las controversias administrativas⁷² Aquí estudiaremos únicamente el sistema continental europeo francés, tratando las cuestiones únicamente que sean relevantes para nuestro trabajo.

Cabe mencionar que en atención a las características de los sistemas aquí reproducidos, podríamos considerar que nuestro país tiene un sistema híbrido entre el sistema continental administrativo europeo o francés y el sistema de tribunales especiales.

Si bien es cierto que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación fue creado a imagen y semejanza de la corte de Estado francesa, con el devenir del tiempo, ha sufrido algunas modificaciones propias de nuestro entorno jurídico social, hasta llegar a ser un sistema distinto al que tomó de ejemplo en su momento. Como veremos más adelante las funciones que actualmente realizan tanto el Consejo de Estado Francés como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son muy distintas.

Como ya mencionamos anteriormente, el sistema francés de jurisdicción contenciosa surgió a partir de la interpretación que hicieron los revolucionarios franceses del principio de separación de poderes. El principio de la legalidad de la administración produjo la imposibilidad para los tribunales ordinarios de ingerir en las cuestiones administrativas, o de juzgar los actos de la administración, cualquiera que fuere su clase.

Al sustraer el conocimiento de las pretensiones deducidas sobre actos y operaciones administrativas de la esfera competencial de los tribunales ordinarios, fue necesario conformar tribunales en el seno de la administración, los que en principio eran organismos administrativos, pero que después de una lenta evolución se convirtieron en jurisdiccionales⁷³

De tal suerte entendemos que son tres los principios básicos que rigen el sistema francés de jurisdicción administrativa: el principio de legalidad de la administración pública, el principio de la separación de las autoridades administrativas y judiciales, con la consecuente independencia de la administración frente a los órganos de jurisdicción

⁷¹ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente jurisdiccionales como medios de control en administración pública. 1ª. Ed. UNAM, México 2003. P. 110.

⁷² *Ibidem*

⁷³ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel Los Procedimientos Administrativos Materialmente jurisdiccionales como medios de control en administración pública. 1ª. Ed. UNAM, México 2003.P. 185

ordinaria, y el principio de independencia de los órganos de la jurisdicción respecto de las autoridades de la administración activa.⁷⁴

La jurisdicción administrativa francesa se conforma de la siguiente manera: el órgano máximo de la jurisdicción administrativa es el Consejo de Estado, las Cortes administrativas de apelación y finalmente encontramos a los tribunales administrativos de primera instancia creados en 1953 en sustitución de los antiguos Consejos de Prefectura⁷⁵

La concepción francesa de la justicia administrativa reposa sobre la institución de dos órdenes ~administrativo y judicial~ distintos.⁷⁶

Dicho sistema de la dualidad de tribunales se opone al de la unidad jurisdiccional que conocen los países anglosajones: un solo orden de jurisdicciones es competente para conocer a la vez del contencioso administrativo y de los litigios entre particulares.

Recordemos que la separación de las autoridades administrativas y judiciales reposa en la ley 16-24 de agosto de 1790: “las funciones judiciales son distintas y permanecen siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán dictar penas por prevaricación, turbados de alguna manera más que por las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones”.

Dicho principio, confirmado en el decreto de 16 de agosto-septiembre de año III, había engendrado tres etapas:

A. *La administración juez*

El reglamento de litigios entre los particulares y autoridades administrativas se confía a la misma administración, la que resulta inequitable.

B. *La justicia retenida*

El año VIII consagra la creación de consejos de prefectura (28 de enero-febrero) y del Consejo de Estado (22 de noviembre-diciembre). El prefecto, los ministros y el jefe de Estado toman decisiones después que sus autoridades hayan opinado. No constituyen, de derecho, un verdadero juez.

C. *La justicia delegada*

La ley del 24 de mayo de 1872 autoriza al Consejo de Estado a tomar decisiones ejecutoras “a nombre del pueblo francés”: el poder de acceder a la justicia es así delegado por el jefe de Estado a las jurisdicciones. Algunos años más tarde, el Consejo de Estado se reconoce juez de derecho común de los litigios administrativos (Cadot, del 13 de diciembre

⁷⁴ VÁZQUEZ ALFARO José. Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano. 1ª. Ed. UNAM, 1991. P. 62

⁷⁵ Ibidem, P. 40

⁷⁶ ANDRÉ MAURIN *Derecho Administrativo Francés*, Colección Internacional de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 2004. P. 139.

de 1889, CFJA. Núm. 5). No es hasta 1953 cuando la jurisdicción de derecho común es confiada a los tribunales administrativos.

LAS DIFERENTES JURISDICCIONES ADMINISTRATIVAS

En materia administrativa, el Consejo de Estado es el juez supremo.

Las otras jurisdicciones son para apelar (ciertas decisiones de los tribunales administrativos), o para la casación (decisiones rendidas por las jurisdicciones administrativas decidiendo en último recurso).

1. *El Consejo de Estado*

El Consejo de Estado se reúne en el Palacio Real de París. Los magistrados que lo componen no se benefician del derecho de inamovilidad, pero son, de hecho independientes. El ascenso en la carrera se hace por antigüedad.

El Consejo de Estado juega un rol doble: la estructura interna es administrativa o jurisdiccional.

Su formación administrativa comprende cuatro secciones: del interior, de finanzas, de obras públicas, social; una sección de informe y estudios encargado particularmente de la ejecución de las decisiones jurisdiccionales.

Para asuntos urgentes, hay una comisión Permanente, integrada por catorce miembros; para asuntos importantes (proyectos de leyes y ordenanzas) cuenta con una Asamblea General, con treinta y cinco miembros el ordinario y el plenario con 100 miembros aproximadamente.

La sección de lo contencioso comprende diez subsecciones; éstas resuelven sólo en dos o tres (subsecciones reunidas). La Asamblea de lo Contencioso conoce asuntos estableciendo serias dificultades. Las subsecciones son seis Generales y Fiscales con al menos tres miembros por subsección; y reunidas con al menos cinco miembros.

Todas las subsecciones, tienen rango de formaciones pudiendo emitir un fallo (con el mismo valor jurídico, pero la Asamblea de lo Contencioso tiene, por ejemplo, autoridad moral mayor que las otras).

El Consejo de Estado tiene una función de consejo y otra de juez.

a) *Atribuciones consultivas*

Dan su punto de vista en materia legislativa y reglamentaria (proyectos de ley, decretos tomados por el Consejo de Estado) y en materia administrativa (textos).

El gobierno no está vinculado con la opinión, salvo si el legislador previó una opinión conforme y tiene, igualmente, vocación para pronunciarse sobre cuestiones nuevas

de derecho (vinculadas con sus dificultades o su repetitividad) que son establecidas por los tribunales administrativos o las cortes administrativas de apelación, lo que permite impedir la proliferación de lo contencioso y prevenir la saturación de funciones. Puede llamar la atención de los poderes públicos sobre las reformas que le parezcan deseables.

b) *Atribuciones contenciosas*

- El Consejo de Estado es juez en primera y última instancia para asuntos limitativamente enumerados
 - Litigios originados fuera del territorio francés.
 - Litigios relativos a un acto importante (actos reglamentarios de los ministros; recurso de anulación, interpretación o apreciación de validez de los decretos del presidente de la República o del primer ministro).
 - Litigios tocantes a la situación individual de los funcionarios nombrados por decreto.
 - Recursos contra las decisiones administrativas tomadas por los organismos colegiados de competencia nacional.
 - Recursos en materia de elecciones europeas y regionales.
 - Recursos dirigidos contra los actos administrativos unilaterales, en el que el campo de aplicación se extiende al de la instancia de un tribunal administrativo.
Ejemplo: La declaración de utilidad pública en virtud de la apertura de una vía de circulación a través de varias regiones.
- El Consejo de Estado es juez de apelación

Para los litigios que no entran en la competencia de la cortes administrativas de apelación (recurso de apreciación de la legalidad sobre los emplazamientos de las jurisdicciones judiciales; contencioso de las elecciones municipales y cantonales; recursos por exceso de poder formulados contra los actos reglamentarios). Aquél también conoce de las resoluciones de los consejos del contencioso de ultramar.

La apelación implica un reexamen integral del caso.

- El Consejo de estado es juez de casación.

Los juicios y los fallos rendidos por las jurisdicciones administrativas que deciden en última instancia (cortes administrativas de apelación, Corte de Cuentas...).

Aquí no se toman más que los hechos que revelan la apreciación soberana de los primeros jueces: aquél controla solamente la legalidad.

Los poderes son repartidos entre las diez subsecciones. La oposición es fundada sobre la irrecibibilidad o falta de medios serios.

La saturación del Consejo de Estado ha suscitado la creación (Ley del 31 de diciembre de 1987) de cortes administrativas de apelación que han iniciado sus actividades el 1º de enero de 1989.

Para evitar una dispersión del contencioso (fuente de la jurisprudencia deshilvanada), el legislador ha restringido la extensión de los poderes de las nuevas jurisdicciones, y ha creado nexos estrechos entre las mismas y el Consejo de Estado.

La organización de las siete cortes administrativas de apelación cuyas sedes se sitúan en Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes y París, cubren vastas competencias territoriales reagrupando varios tribunales administrativos. Cada corte es presidida por un consejero de Estado; sus otros miembros pertenecen al mismo cuerpo que el del personal de los tribunales administrativos.

Las cortes administrativas de apelación tienen atribuciones:

Administrativas.- Dan sus opiniones sobre las cuestiones que les son sometidas por los prefectos de la región

Contenciosas.- Su competencia se apoya sobre las apelaciones formuladas contra las resoluciones de los tribunales administrativos rendidas en materia del pleno contencioso (de responsabilidad, fiscal, contractual), en contravención a las comunicaciones de interés general, apoyada sobre el conjunto de recursos por exceso de poder.

Nota: Son excluidas de sus atribuciones las apelaciones de las decisiones apoyadas en los recursos de apreciación de la legalidad y el contencioso electoral, que compete siempre al Consejo de Estado.

3. *Los tribunales administrativos*

Encuentran su origen en los consejos de prefectura departamentales, creados en el año VIII, y se vuelven interdepartamentales en 1926. Los decretos de 30 de septiembre y 28 de noviembre de 1953 modifican su competencia y transforman su estatuto.

Existen 36 *tribunales administrativos*, 28 en la metrópoli en los que la instancia se extiende a un grupo de departamentos; 8 en ultramar que están sometidos a las reglas de las organizaciones particulares.

Cada tribunal administrativo comprende un presidente (asistido del vicepresidente), que realizan funciones administrativas y funciones contenciosas.

De igual forma que el Consejo de Estado, los tribunales administrativos son a la vez jurisdicciones y organismos consultivos de la administración.

4. *Las jurisdicciones administrativas especializadas:*

A. Jurisdicciones dependientes del Consejo de Estado por vía de apelación.

- a) Las jurisdicciones arbitrales
- b) Las Comisiones de Distrito para Daños de Guerra
- c) El Consejo de Presas

B. Las jurisdicciones dependientes del Consejo de Estado por vía de casación.

- a) La Corte de Cuentas
- b) La Corte de Disciplina Presupuestaria y Financiera
- c) Las otras jurisdicciones especializadas como:
 - El Consejo superior de la Magistratura.
 - El consejo Superior de la Educación.
 - El consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación.
 - [Los Consejos Nacionales de Órdenes Profesionales (médicos)
 - La Comisión de Control de Bancos.
 - La comisión Especial del Impuesto de Aprendizaje.

Hasta aquí terminamos con la estructura y organización de la jurisdicción administrativa en Francia, y pasaremos al análisis de la estructura y organización de la justicia administrativa en México.

2.3.2 *Organización y estructura de la Justicia Administrativa en México*

La justicia administrativa en nuestro país, se encuentra estructurada en dos áreas, estatal y federal y dos tipos de control, el administrativo y el jurisdiccional, y éste en dos niveles, el contencioso administrativo y el Constitucional. La organización para atender estos controles recae, en oficinas especializadas de las dependencias y organismos del ejecutivo en la fase administrativa; y para la fase jurisdiccional, en los Tribunales de lo contencioso administrativo, y Juzgados de Distritos en Materia Administrativa, con la revisión constitucional ante Tribunales Judiciales Federales.

En el presente trabajo, nos referiremos sólo al nivel federal, en donde el órgano de control jurisdiccional, lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, el cual cumple las características doctrinales del contencioso-administrativo; considerado como un Tribunal de Justicia plena, especializado con competencia sobre una amplia gama de actos administrativos, autónomo e independiente orgánica y presupuestalmente, que actúa a impulso de los administrados; resuelve sobre la legalidad de los actos de autoridad, para anularlos, modificarlos o substituirlos; que puede atender el cumplimiento de sus sentencias en vía de queja, establece su jurisprudencia y tiene un procedimiento propio.

Sin embargo, tal y como analizamos en el Apartado anterior, de acuerdo a las características que reúne el contencioso administrativo de plena jurisdicción, el juicio ante

el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en México, es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros casos.

Si analizamos el contenido del artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece que cuando la sentencia declare la nulidad para determinados efectos, *indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal; precisar, en su caso el monto y los alcances; reconociendo al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación correlativa; otorgar y restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.*”, en esa parte se encuentra lo que es propio del contencioso administrativo de plena jurisdicción en Francia.

Si bien sus sentencias son revisables por órganos judiciales, tal revisión está dirigida al acto de juzgamiento y no propiamente a la materia juzgada.

Podemos concluir que el Tribunal, es un órgano independiente y con ello va de la mano una garantía de legalidad y de equidad, sin olvidar el principio de justicia, que dado su origen de la teoría francesa de la división de poderes que da nacimiento al contencioso administrativo, tienen los particulares el beneficio de la objetividad e imparcialidad contra actos arbitrarios de la administración pública.

I. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está referida al ámbito federal, hoy en día el órgano de justicia que nos ocupa, cuenta con 21 Regiones, 43 Salas Regionales, de las cuales doce son las denominadas metropolitanas, una Sala especializada en materia de propiedad intelectual, cada una de éstas funcionan con 3 magistrados; una Sala Superior la cual se compone de 13 magistrados y se integra por 2 Secciones que funcionan con 5 magistrados cada una, y el Pleno que estará conformado por el presidente del Tribunal y por 10 magistrados de esta Sala Superior; así mismo cuenta con una Junta de Gobierno y Administración, siendo éste órgano depositario de las funciones en materia de la administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera jurisdiccional, asignadas, en buena parte, en la Ley Orgánica de 1996, al Pleno de la Sala Superior. La junta de Gobierno y Administración estará compuesta de 5 miembros: el presidente del Tribunal, quien también presidirá a la Junta, 2 magistrados de la Sala Superior y 2 magistrados de Sala Regional. Los cuatro magistrados distintos al presidente, quedarán relevados del ejercicio de la función jurisdiccional. Concluido su periodo en la Junta, se reintegrarán a sus funciones jurisdiccionales, siempre y cuando estén en edad de desempeñarse como magistrados. Las atribuciones de la Junta de Gobierno están enumeradas en el artículo 41 de la ley Orgánica, los cuales haremos referencia en el apartado correspondiente de este trabajo.

Asimismo cuenta un Reglamento Interno, en el cual se establece la estructura y organización del mismo Tribunal.

a) Sala Superior

Los magistrados integrantes de la Sala Superior, duran quince años en su cargo, plazo que se empieza a contar a partir de la fecha de su designación.

La ley Orgánica del tribunal, establece a la Sala Superior una serie de facultades que tienen carácter administrativo, entre las que destacan: designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa; proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna; señalar la sede y el número de salas Regionales; fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las secciones y de las Salas Regionales; expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de la funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde a los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales; designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas; designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial mayor y al Contralor y; resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base en éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

Por otra parte es importante resaltar que la Sala Superior del Tribunal puede actuar de dos formas, en Pleno o en dos Secciones y, de acuerdo a ello tiene facultades y competencias específicas.

b) Salas Regionales

Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, se encuentran establecidas en varias ciudades del país, según la sede y número de Salas que señale Sala Superior a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración quien conforme con el artículo 38 de su Ley Orgánica, determina los límites territoriales, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia.

Por acuerdo G/10/2001 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2001, el Pleno de la Sala superior dividió el territorio nacional en las regiones señalando el nombre, límites y sede de las Salas Regionales, mismas que se señalarán en el capítulo correspondiente de este trabajo.

En este orden de ideas, las Salas Regionales, se integran por tres magistrados cada una, cuya presencia es indispensable para sesionar, pero para resolver basta la mayoría de votos.

De entre los Magistrados integrantes de las Salas Regionales, se designa a un Presidente, duran en su cargo un año y no pueden ser reelectos en forma inmediata.

Algunas de las atribuciones de los Presidentes de las Salas son: atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma; rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicio se amparo; proponer a la Presidencia del Tribunal por conducto de la Oficialía Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con previa conformidad del magistrado correspondiente; dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias; realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos magistrados de la Sala; proporcionar al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella y; dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala.

Como puede verse, las atribuciones de los Presidentes son tanto administrativas, cuando tenga que ver con el funcionamiento de la Sala, como materiales, cuando se trata de enviar oficios que tengan que ver con los expedientes en concreto.

Las Salas Regionales tienen como facultades las de instruir los juicios que sean de su competencia, la cual se establece en la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa y, de la resolución de los asuntos, a excepción de los que corresponde conocer al Pleno o las Secciones de la Sala superior por facultad de atracción, en cuyo caso instruyen el juicio y una vez cerrada la instrucción, es remitido el expediente a la Sala Superior para su resolución.

La jurisprudencia del Pleno o las secciones es obligatoria para las Salas, pero no puede ser contraria a las que fijan los Tribunales Colegiados o la Suprema corte, caso en el cual, debe suspender su aplicación.

Ahora, pasaremos a analizar la *competencia* de la jurisdicción administrativa de los sistemas francés y mexicano.

2.3.3 *Competencia de la Justicia Administrativa en Francia*

El contenido del reparto de competencia entre los Jueces Administrativos y Judiciales en Francia, en principio está ligado de una manera muy sencilla, en Derecho como en la gramática, porque junto a estos principios hay muchísimas excepciones. Los principios, comencemos por presentarlos. El Juez Administrativo es competente para arreglar los litigios relativos a las actividades administrativas de las autoridades públicas. Se tiene un criterio digamos orgánico y otro criterio funcional o material, para definir este principio.

El segundo criterio, el funcional o material, es más complicado que el primero porque existen dos categorías de actos que totalmente escapan al concepto de actividad administrativa y por lo tanto escapan a la competencia del Juez Administrativo. Primera categoría de actividades que escapan a cualquier control administrativo o jurisdiccional, ya sea de jueces Judiciales o de Jueces Administrativos, ya que son actividades que no pertenecen a ningún control jurisdiccional, se trata de actividades legislativas, la Ley o las Leyes que son la expresión de la soberanía nacional, no pueden ser controladas por un Juez, ya éste sólo tiene que aplicarlas, no controlarlas ya sea judicial o administrativo. El otro tipo de actividades que también escapa a todo control, son los actos de Gobierno, no obstante ser de carácter administrativos, están constituidos por dos actos, los que se refieren a las relaciones políticas entre los poderes públicos y Constitucionales. Por otra parte, los actos que se refieren a la relación de Francia, con un país extranjero, ahí también son actos de gobierno, pero escapan de todo control jurisdiccional.

Pero hay una segunda serie de actividades que también escapa del criterio funcional de autoridad administrativa y que se someten simplemente a los Jueces Judiciales por no tratarse de actividades administrativas. El criterio Orgánico, tal vez pueda cumplirse, es decir se trata de una autoridad pública, pero el criterio funcional no se cumple, porque no se trata de una actividad administrativa y por lo tanto esto escapa a la competencia del Juez Administrativo.

Con estas diferenciaciones, los principios de los Jueces Administrativos competentes para arreglar litigios relativos a los actos administrativos de las autoridades se agrupan bajo dos criterios, y aunque esto es consistente intelectualmente, en la práctica es una fuente de dificultad. Tenemos como ejemplo lo Contencioso de los Contratos, que en Francia se maneja en dos jurisdicciones y la determinación de la competencia jurisdiccional se efectúa en base a según se trate de un contrato de Derecho Privado, o de un Contrato Administrativo. El primero se someterá a la competencia de un Juez Judicial y el segundo a un Juez administrativo.

También respecto de las funciones jurisdiccionales, el Juez Administrativo es incompetente por lo que toca al funcionamiento del servicio judicial; sin embargo es competente por lo que toca a su organización.

A fin de arreglar estas dificultades de competencia de los jueces entre las dos jurisdicciones, se crea una jurisdicción especial, se trata del Tribunal de Conflictos.⁷⁷

El Reglamento de conflictos de Competencia: el Tribunal de Conflictos

El Consejo de estado y la Corte de Casación son los jueces supremos de su propio orden, pero no pueden imponer una resolución cuando surja un conflicto de competencia (los dos estiman poder juzgar o ni uno ni otro quieren resolver).⁷⁸

⁷⁷ DONNAT, Francis. *El Contencioso Administrativo México-Francia*. Memoria del Seminario Internacional 1999. Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública.

⁷⁸ MAURIN, André, Op. Cit. Nota 64. P. 82.

Así, una jurisdicción de tipo paritaria, instituida por la Constitución de 1848, suprimida en 1852 y restablecida por la Ley del 24 de mayo de 1872, abarca los dos órdenes regula sus disfuncionalidades: se trata del Tribunal de Conflictos, que forma parte, junto al Consejo de Estado, del Palacio Real y que se encuentra integrado por: el guarda de Sellos, tres consejeros de Estado, Tres consejeros de la Corte de Casación y dos suplentes electos por los jueces reunidos. En la práctica: un Consejero de Estado y un consejero de la Corte de Casación.

Los ocho miembros activos, designados por tres años, eligen a un vicepresidente (alternativamente un magistrado de uno de los dos órdenes).

El Ministerio Público, igualmente de tipo paritario, es ejercido por los comisarios del gobierno escogidos por mayoría entre los ponentes del Consejo de Estado y los abogados generales de la Corte de Casación, nombrados por decreto durante un año.

El Tribunal de Conflictos se reúne cuatro o cinco veces por año y trata una cincuenta de asuntos. Las sesiones son públicas y sus decisiones son insusceptibles de recurrir.

Mediante decreto de 1960 se confió a dicha jurisdicción la obligación de regular el obstáculo de la competencia en cuanto a la remisión al Consejo de estado o a la Corte de Casación.

2.3.4 *Competencia de la jurisdicción administrativa en México*

La competencia para realizar actos jurisdiccionales se encuentran distribuidas entre los diversos órganos que componen propiamente al Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, que como vimos en el apartado anterior, son el Pleno y las secciones de la Sala Superior, así como las Salas Regionales.

La Nueva ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, que abrogó la Ley Orgánica del 15 de diciembre de 1995, establece que en cuanto a la competencia por materia, conoce de:

- a) Contencioso tributario o fiscal;
- b) Contencioso de seguridad social civil y militar;
- c) Contencioso de contratos de obra pública; adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- d) Contencioso de responsabilidad de servidores públicos y de los particulares; así como del Estado.
- e) Contencioso de comercio exterior, por cuanto hace al artículo 94 de la Ley de comercio Exterior.

Concretamente, en el estudio que nos ocupa la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra fundamentada en el artículo 14 de la citada Ley Orgánica, el cual establece, entre otras figuras, resolver las controversias que se suscitan entre un particular y la resolución dictada o un acto resuelto por una autoridad administrativa, siendo su consecuencia la lesión o agravio en perjuicio de su esfera del sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, para ello se debe tener en cuenta como requisito *sine qua non*, el principio de definitividad.

Se prevé que el juicio ante el Tribunal procederá contra las resoluciones definitivas, actos y procedimientos dictados en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias de la administración pública federal.

El tribunal resolverá las controversias derivadas de las resoluciones administrativas definitivas que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan a la víctima reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación en los términos de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.⁷⁹

El Pleno de la Sala Superior, tiene facultad para conocer de las impugnaciones de los particulares contra resoluciones administrativas definitivas fundadas en tratados y acuerdos internacionales para evitar la doble tributación en materia comercial.

Asimismo, procede la vía jurisdiccional cuando se ha configurado la negativa ficta por el transcurso del plazo que señala el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, las disposiciones aplicables o, en su defecto en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de las constancias de haberse configurado la afirmativa ficta.

Se contempla la posibilidad de impugnar decretos, acuerdos y actos administrativos de alcance general.

Se prevé el Juicio de Lesividad, que es el supuesto de impugnación que tienen las autoridades administrativas contra las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones del citado artículo 14 como de la competencia del contencioso administrativo federal.

La nueva Ley Orgánica prevé dos supuestos novedosos de procedencia jurisdiccional a cargo del Tribunal en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos del propio órgano, por sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración.

⁷⁹ Debe recordarse que el decreto mediante el cual se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se mantuvieron vigentes los ordenamientos legales que previenen un régimen especial de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado Federal (decreto publicado en el D.O.F. de 31 de diciembre de 2004).

Estableció la competencia genérica del órgano jurisdiccional para conocer de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, reformándose después dicha Ley para precisar, que el juicio sería enderezado contra las resoluciones definitivas que impusiesen sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en atención a la reforma del artículo 73 fracción XXIX-H, de la Constitución Federal de diciembre de 2006⁸⁰.

Se restaura el anterior criterio para fijar la competencia de las salas regionales por razón del territorio, tomando en cuenta como elemento esencial el domicilio fiscal del demandante (art. 34), abandonándose el criterio que se apoyaba a partir del domicilio de la autoridad demandada. Este artículo prevé los casos de excepción en donde sería competente la sala de la región en donde se encuentre la sede de la autoridad que hay dictado la resolución impugnada.

Podríamos concluir, que el Consejo de Estado Francés, a diferencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desempeña desde los tiempos del Primer Imperio dos funciones básicas:

- Es un órgano asesor y consultivo de la administración activa. Participa con tal carácter en la formulación de leyes y documentos de tipo legislativo, Puede, por ejemplo, redactar los proyectos de Ley que les son pedidos por el Presidente de la República, o indicar a los órganos competentes las reformas, de tipo legal, reglamentario o administrativo que considere afines al interés general.

- La segunda función es la que nos interesa pues consiste en la función jurisdiccional. El Consejo de Estado es el Supremo tribunal en Francia y conforma junto con las cortes administrativas de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia, la jurisdicción administrativa genérica.

Para el despacho de sus funciones el Consejo de Estado se encuentra dividido en secciones. La sección de lo contencioso es la encargada de la función jurisdiccional, misma que para efectos operativos se divide en subsecciones. Las subsecciones se encargan de la instrucción y resolución de los asuntos confiándose cada uno al *rappporteur* (relator) que será designado por el presidente. Cada sección está integrada por un presidente, un grupo de consejeros de Estado y por un cierto número de *maitres des requêtes* y auditores.⁸¹

Ante la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, se podrán tramitar los siguientes procedimientos⁸²:

- Contencioso de anulación

⁸⁰ La reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 2007 y entró en vigor al día siguiente.

⁸¹ FRANCOIS THERY, M, Jean. La Justicia Administrativa en Francia. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. 60 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo I 1997. P. 149.

⁸² GUAITA, Aurelio. El Proceso administrativo de Lesividad. 4ª Ed. Bosch Casa Editorial. Barcelona. 1999. P.53

-
- Contencioso de plena jurisdicción
 - Contencioso de interpretación
 - Contencioso de represión.

El procedimiento Contencioso de anulación y de plena jurisdicción procede contra todos los actos administrativos con independencia de la autoridad que los emita, incluyendo los reglamentarios y los decretos emitidos con *facultad delegada para legislar*.⁸³ El ordenamiento legal encargado de regular este procedimiento es el *Code de Justice Administrative* de 30 de diciembre de 2000 publicado en el *Journal Officiel* del 31 de diciembre 2000.

La competencia de los tribunales administrativos de primera instancia, está reglamentada en los artículos 211-1 y 311-1 del *Código de Justicia Administrativa* que establecen que los tribunales administrativos de primera instancias serán juzgados de derecho común especializados en materia contenciosa administrativa, reservando y ejerciendo las atribuciones con que cuenta el Consejo de Estado.

A este respecto, encontramos que el mismo Código de Justicia Administrativa señala que el Consejo de Estado (y por tanto los tribunales administrativos de primera instancia) tendrá competencia para conocer de asuntos entre los que se destacan los siguientes:⁸⁴

- Decisión de autoridades administrativas.
- Indemnizaciones de reparación de un daño causado por una comunidad pública (dependiente del gobierno)
- Indemnizaciones por daños causados a consecuencia de obra pública o de trabajos públicos.
- Cálculo incorrecto de impuestos directos.
- Excepcionalmente la regularidad de las elecciones municipales de comunidad o europeas. (siendo esta exclusiva para el Consejo de Estado).

Al igual que en el procedimiento contencioso administrativo mexicano, el particular o la administración podrán, a través de su *requête* (escrito de demanda), demandar la nulidad de un acto fundamentándolo en tres situaciones diversas: la incompetencia de la autoridad que dictó el acto, la violación a las formalidades del procedimiento y la violación de fondo a una norma jurídica.⁸⁵

⁸³ VÁZQUEZ ALFARO, José. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. Ed. UNAM. México 1991. P. 53

⁸⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho procesal administrativo*. 1ª Ed. Tomo III, Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1958. P 126.

⁸⁵ VÁZQUEZ ALFARO, Opus Cit. Nota 68. P.110.

En materia Tributaria corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer de cuestiones de legalidad, trátase de impuestos directos o indirectos, ya que las cuestiones constitucionales propiamente dichas en materia tributaria, son del conocimiento exclusivo y directo de los tribunales del Poder Judicial. Esto a diferencia del contencioso administrativo francés en donde el Juez judicial, al igual que el Juez administrativo pueden conocer de la materia fiscal ya sea que se trate de impuestos directos o impuestos indirectos. Aunque en la práctica lo contencioso fiscal depende casi en su totalidad de la competencia del juez administrativo ante tribunales especiales fiscales.

En el caso de México, también corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad por *desvío de poder* en caso de multas fiscales; sin embargo en Francia, si bien existen esa causal de nulidad, éstas no tienen nada que ver con el contencioso fiscal, ya que se encuentra agrupado dentro de un recurso administrativo contencioso, que se llama *Recurso de Exceso de Poder* (*Recours Pour Excès de Pouvoir*), del cual conoce el orden administrativo de jurisdicción, esto es, los Tribunales Administrativos y en su caso el Consejo de Estado. Pero este recurso en Francia sólo se refiere al análisis de la legalidad de los actos llamados de Policía Administrativa, es decir de los actos unilaterales de la administración y a los asuntos de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado.

Finalmente encontramos que el *Code de Justice Administrative* en su artículo 325-2, que en caso del silencio de las autoridades por un plazo de dos meses, se considerará rechazada la demanda (para nosotros la negativa ficta) y se tendrá que interponer recurso contra dicha decisión, a partir de que surta efectos la notificación o la publicación del acto reclamado, dicho artículo señala lo anterior de la siguiente manera:

Si l'administration ne vous répond pas, vous devez savoir que son silence fait naître au bout de deux mois à compter de la réception de votre demande par l'administration une décision implicite de rejet : c'est cette décision que vous devez alors contester devant le juge administratif.

En el caso de México, el plazo para que se configure el silencio de las autoridades es de cuatro meses y contra esa negativa ficta, procede intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es de señalarse que ordenamiento francés no hace ninguna distinción entre el particular y la administración al momento de fijar el plazo para poder interponer el juicio contencioso de anulación. En este tenor, debemos interpretar que dicho plazo es establecido de manera general para ambas partes.

No sucede así en el caso de México, donde la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 13 fracción III, otorga a la autoridad un plazo de cinco años cuando la autoridad es la que demanda la nulidad de una resolución favorable a un particular (juicio de Lesividad), en vez de los cuarenta y cinco días que se le otorgan a los gobernados para interponer su demanda.

En consecuencia, podemos concluir que el legislador mexicano está beneficiando a la Autoridad al momento de considerarla como demandante en un proceso de esta naturaleza.

En tales circunstancias, nos encontramos con que la legislación francesa ~en este caso~ también respeta el principio de igualdad procesal al establecer un término exactamente igual para las partes, no importando que en determinados supuestos fuera la administración la que acudiera a demandar.

Asimismo, en Francia tienen mecanismos anteriores al momento de juicio, con lo que evitan caer en violaciones a principios procesales.

CAPITULO III

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3.1 NATURALEZA JURÍDICA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano formalmente administrativo, ya que se encuentra colocado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo y materialmente Judicial, toda vez que su naturaleza, es la impartición de justicia. Cuenta con autonomía propia para tomar sus determinaciones por medio de resoluciones. No debemos olvidar que el origen del tribunal tuvo sus influencias fuertes en el modelo Contencioso Administrativo Francés, concretamente en su Consejo de Estado.

Como se señaló anteriormente, con la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa que entró en vigor el primero de enero de 1937, nace el Tribunal Fiscal de la Federación para hacerse cargo de los asuntos fiscales. Esta Ley hizo a un lado la tradición política mexicana conforme a la cual la materia fiscal era del conocimiento de los tribunales ordinarios. En su promulgación se hizo énfasis en que era el primer paso para crear en México tribunales administrativos, dotados de autoridad y autonomía, indispensables para desempeñar con eficacia, funciones de control de la administrativa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares. Al paso del tiempo ve crecer su competencia hasta transformarse en el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual hace patente la importancia de este órgano jurisdiccional en el ámbito administrativo.

Al inicio de las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, conforme a la citada Ley, el Tribunal se integraba por quince magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas, mismas que a su vez se formaban por tres magistrados cada una. La competencia que le asignó el legislador se constriñó al ámbito fiscal.

Un año después de haber entrado en vigor, aquella ley fue derogada por el “Código Fiscal de la Federación”, que entró en vigencia en 1938, dejando intacta la competencia del Tribunal, La entrada en vigor de este Código, remarcó el principio de definitividad que debían tener los actos y resoluciones combatidos ante el Tribunal, como condición *sine qua nom* para que surgiera la competencia del Tribunal.

Su competencia, se fue ampliando paulatinamente a través de leyes especiales. Así en 1942, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, le atribuyó competencia para conocer de las controversias que se suscitaban en esta materia.

Posteriormente, se le dieron facultades para conocer de litigios en materia de legalidad de los requerimientos de pagos realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; de resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; e incluso, de resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal.

Así mismo, el Tribunal conoció de controversias en materia de pensiones militares; de las que surgieran con motivo de las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la ley del Instituto del fondo nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y para el establecimiento de las Escuelas Artículo 123; sobre las interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincaran responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

En el año de 1946 se crearon dos Salas más, aumentando el número de magistrados a veintiuno; y es hasta el año de 1967 que se expide la primera ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, incrementándose a veintidós magistrados, de los cuales veintiuno integraban siete Salas, más el presidente; asimismo, se establecían las normas relativas a la competencia del Tribunal, conservándose en el Código Fiscal la regulación del procedimiento contencioso administrativo. Se introdujo el concepto de organismos fiscales autónomos y se contemplaron facultades para conocer del juicio de Lesividad. En su artículo 1º estableció la plena autonomía del Tribunal para dictar sus fallos, dejando atrás la idea originaria de Tribunal de “justicia delegada”, estableciendo asimismo su organización y atribuciones.

Por su parte, el nuevo Código Fiscal de la Federación de 1966 que entró en vigor en abril de 1967, introduce señalamientos de las causales de improcedencia y sobreseimiento, las que, aun cuando existían fueron enlistadas en forma más clara y determinante, lográndose con ello una mayor comprensión de la naturaleza del juicio de nulidad.

A la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, la sustituyó la de 1978, cuya nota más significativa fue la regionalización del Tribunal; de esta forma, se crearon las Salas Superior y Regionales, cuya competencia difería fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto, también se instituyó un recurso de revisión, otorgando así facultades a la Sala Superior para revisar las sentencias dictadas por la Salas Regionales.

En 1983 se expidió un nuevo Código Fiscal, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente, se incluyeron en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

En 1988 se modificaron el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprimió la facultad de la Sala Superior para revisar las resoluciones de las Salas Regionales mediante el recurso de revisión.

En años posteriores, diversas leyes otorgaron competencia al Tribunal sobresaliendo: en materia de comercio exterior y para conocer en juicio de las resoluciones recaídas al recurso de revocación previsto en la ley de la materia; también sobre la impugnación de fallos dictados con motivo del recurso de revisión contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En 1996 entró una tercera ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de la cual se modificó la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a once, así como su forma de operación a través de Pleno y en Secciones, 1ª y 2ª.

Uno de los cambios importantes se dio con la reforma aprobada por el Congreso de la Unión a finales del año 2000, cambiándose el nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los años se le ha otorgado, así como la que adicionalmente le otorgó el propio Decreto de reformas para conocer de los juicios que se promovieran contra las resoluciones dictadas por las autoridades que ponen fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se otorgaron facultades al Pleno para determinar las regiones, el número, sede y circunscripción de las Salas. Así mismo, cambió la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las sentencias de las Secciones o de las Salas Regionales. Y finalmente para modificar el número de votos que se requieren para la formación de precedentes.

La reforma a la Ley Orgánica del Tribunal del 31 de diciembre de 2000, estableció que *“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que esta Ley establece”*.

De la lectura del dispositivo de esta Ley Orgánica se desprenden los siguientes elementos constitutivos de la naturaleza jurídica del órgano:

a) **Tribunal administrativo.**- Es un órgano con funciones normalmente ejecutivas y materialmente jurisdiccionales, al resolver sus resoluciones las controversias entre la autoridad y los particulares. Se constituye como órgano formalmente administrativo, toda vez que al Ejecutivo corresponde, en forma originaria el ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa en su exacta observancia, atribución que realiza el Ejecutivo Federal fundamentalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como resolver los litigios que tendrán lugar por actos de autoridades administrativas que lesionen los derechos de los particulares, sin embargo el Tribunal es un organismo jurisdiccional, siendo tal jurisdicción delegada, esto es con poder suficiente e independiente para dictar sus propios fallos. Esta reforma a la Ley Orgánica, reconoce implícitamente la naturaleza del Tribunal como órgano de justicia fiscal y administrativa.

b) **Autónomo.**- El Tribunal Fiscal de la Federación, dicta sus resoluciones en representación del Titular del Poder Ejecutivo, ejerciendo una jurisdicción delegada. Su autonomía también se traduce en que no se encuentra sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran el Poder Ejecutivo. Otro aspecto es por la inamovilidad de los magistrados y el hecho de que éstos deben su nombramiento a la aprobación de la Cámara de Senadores y no solo a una decisión del Ejecutivo Federal. Fortaleciendo este aspecto el hecho de que recae en el Pleno de la sala Superior, la formulación de las propuestas de nombramiento y ratificación.

c) **Organización y atribuciones que su propia Ley Orgánica establece.**- La citada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que se compone de una Sala Superior y Salas Regionales, pasó de una competencia restringida en materia fiscal, ampliándose progresivamente para comprender otras materias. No obstante lo anterior, el artículo 11 en su fracción XIV amplía su competencia a “los demás casos señalados en las demás leyes como competencia de este tribunal”. Respecto de sus atribuciones, el artículo 11, señala las materias competencia del Tribunal comprendiendo su competencia por materia: Contencioso Tributario Fiscal; Contencioso de Seguridad Social Civil y Militar; Contencioso de Obra Pública; Contencioso de Responsabilidad de los Servidores Públicos y de los particulares involucrados en ello; Contencioso en Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de cuotas compensatorias; Casos previstos en otras Leyes, tales como requerimientos de pago a instituciones de fianzas; y negativa y positiva ficta.

d) **Naturaleza de sus resoluciones.**- Su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se someten a su conocimiento sin contar con facultades propias de un órgano jurisdiccional que puede modificar el acto, incluso pronunciar condena, careciendo de facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos. Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y se examinarán todos y cada uno de sus puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Aunado a lo anterior al momento de emitirse la sentencia, si ésta resuelve sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo y si el Tribunal cuenta con elementos suficientes para ello, se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante teniendo como pedimento el juzgador el que no se anulen o modifiquen los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Aún cuando en su origen se expresaba respecto de las atribuciones del Tribunal Fiscal, que *“la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrollaba ante el Tribunal..... es simplemente la de un juicio de mera anulación”*. Existe opiniones en el sentido de que el término además de resultar vago y ambiguo, resulta deficiente y perjudicial. En opinión de Nava Negrete y Briseño Sierra, la referencia debe hacerse respecto al fallo y no al proceso.

De realizarse el análisis de los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, en ese entonces relativos a las causales de ilegalidad de las resoluciones administrativas así como los efectos de las sentencias, puede válidamente concluirse que las sentencias del Tribunal no se limitan a la sola declaración de la nulidad, pues el contenido de la fracción III del artículo 239 establecía una condena a una prestación previendo un plazo. Cabe señalar que al adicionar una fracción IV, mediante la reforma publicada en diciembre de 2000, faculta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a *“Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada”*. Ampliando por ende su competencia no solo a un derecho objetivo, sino hasta reconocer un derecho subjetivo.

Existe por otra parte la opinión de que es un Tribunal Contencioso Administrativo dotado de plena jurisdicción, ello en razón de que el Código Fiscal vigente es esa época, ya no denomina “Juicio de Nulidad” al proceso que regula, sino “Del Procedimiento

Contencioso Administrativo”, ubicado en su Título IV. En opinión de Sánchez León, se debe distinguir la actividad propiamente jurisdiccional de la posibilidad de ejecutar lo juzgado. Cita el autor al procesalista Arturo Valenzuela quien considera que “...la realización del interés jurídico no satisfecho que se obtiene dentro del proceso y precisamente de la sentencia, debe distinguirse de la ejecución coactiva que la hace efectiva y que se logra fuera de la sentencia...No obstante el mandato contenido en la sentencia puede continuar en estado de rebeldía la voluntad del demandado. Esta violación del mandato jurisdiccional exige llevar a cabo la sanción, es decir, el empleo de la fuerza a tal fin. Basten estas elementales consideraciones para comprender el diverso contenido de la función jurisdiccional y de la función de la ejecución coactiva. No sería temerario establecer esta diferencia mediante la antítesis entre la razón y la fuerza, aquella es el instrumento de la función jurisdiccional y ésta de la función de la ejecución coactiva”.⁸⁶

A mayor abundamiento, agrega el autor, el ejemplo de las resoluciones que surten sus efectos por ministerio de Ley, como lo es el caso preceptuado en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece que “los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.”

De allí que se infiera que las resoluciones del tribunal no pueden ser catalogadas meramente de carácter anulatorio. Briseño Sierra, señala que el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, declaró que la naturaleza jurídica de sus fallos, es simplemente la de un juicio de anulación”, esto ha quedado superado pues si bien en su inicio al decir de Cortina Gutiérrez, se consideró inconveniente dotar al Tribunal de plena jurisdicción, por tratarse de un órgano nuevo, y al existir un procedimiento en materia de ejecución de sentencias de amparo, se consideró conveniente remitir para su ejecución a los tribunales federales; no existiendo pues, razón para que el Tribunal no ejecutara sus propias resoluciones, por lo que no existe razón jurídica para que el Tribunal se encuentre privado de la facultad de hacer cumplir sus determinaciones, sino que ello obedece a razones simples de conveniencia y de oportunidad política. Esta situación ha evolucionado por lo que el término de “anulación” ha cambiado, pues esta denominación tomada de la doctrina continental europea ha resultado no del todo clara, pues tanto el procedimiento como la jurisdicción, no son de anulación, y sí el fallo o resolución, y aún así, la anulación no constituye el común denominador de sus resoluciones.

Como se desprende de lo anterior, la creación del Tribunal, dotado de una autoridad necesaria para ejercer el control de la legalidad de los actos de la administración pública federal, resulta de primera necesidad, toda vez que desde el primer momento del nacimiento de nuestro órgano citado, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal ya se aludía su creación; sin embargo, su competencia ha sido incrementada a

⁸⁶ VALENZUELA, Arturo, citado por SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Tomo II, Décima segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2000. P.p. 1080-1081.

medida de que la sociedad ha ido evolucionando, tal y como veremos más adelante en los apartados correspondientes.

Al respecto, Cuevas Figueroa, enuncia:

“Tres proyectos han sido elaborados en los últimos años por sendas comisiones de magistrados, participando en las dos primeras Margarita Lomelí Cerezo, una en 1964 y otra en 1973, que constituyen antecedentes serios y documentos de trabajo confiables para el establecimiento o transformación del Tribunal en uno de plena jurisdicción. Y en el año de 1982, formulado al tiempo de la consulta nacional sobre la administración de justicia”⁸⁶

Como ya se mencionó, el control de legalidad en nuestro derecho mexicano, en materia tributaria, se fundamenta en el artículo 16 constitucional, el cual otorga seguridad jurídica a los gobernados para llevar a cabo el llamado procedimiento contencioso administrativo ante un órgano jurisdiccional y formalmente administrativo como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Teniendo por objeto resolver las controversias surgidas entre los particulares y las autoridades administrativas, conteniendo la aplicación de leyes que correspondan a la competencia de dicho órgano jurisdiccional.

Esto es, las impugnaciones contenciosas en materia fiscal se erigen en procedimientos de control de legalidad que como ya hemos visto, al someterse a la consideración de los tribunales el análisis de la actuación de la autoridad en su aplicación y ejecución de la ley por definición corresponde a los órganos que administran la justicia. Al emitir sus fallos, corrigen directamente cualquier desvío, exceso, desacato, arbitrariedad o ligereza de la administración activa contra la Ley, toda vez que debemos recordar que en nuestra Carta Magna se encuentra establecido el principio de legalidad, elevado al rango de garantía, en los términos del citado artículo 16, del cual se desprende la legalidad de todo el orden jurídico nacional.

En este punto vale la pena transcribir, en su parte conducente a la conferencia de la Tercera Reunión Nacional de Magistrados del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, efectuada en diciembre de 1994, por el magistrado Alfonso Nava Negrete, intitulada “Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación”, toda vez que de manera enfática analiza este tópico y la autonomía de dicho órgano, la cual permanece intacta a pesar de que no depende directamente del Poder Judicial, que al efecto se transcribe:

“Cuando se creó el Consejo de Estado de Francia, nació precisamente por desconfianza a los tribunales del Poder Judicial, bajo un principio distinto al nuestro, por una supuesta violación a la división de poderes, consistente en que el Poder Judicial no debiera revisar los actos de otro poder, el administrativo. Que el Poder Ejecutivo debería tener su propio tribunal para que revisara sus propios actos y no un tribunal ajeno o un órgano o u poder distinto, que según ellos se entendería como una violación al principio constitucional de división de poderes. Pero revisando los textos que fundaron a aquel tribunal, siempre se habló escuetamente del Consejo de Estado, y al correr de los años

⁸⁶ CUEVAS FIGUEROA, Pedro, cita en su artículo Principios de la Defensa del Gobernado ante un Tribunal Federal de lo contencioso Administrativo, publicado en la Revista de Estudios de Derecho Público, Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica, Tomo I, México, Ed. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., diciembre de 2001, p.3

hasta este mes de diciembre de 1994, los distintos textos que han ido reformando la Justicia Administrativa en Francia y en otros países como Bélgica, Italia y aún en el antiguo Consejo de Estado de España nunca se dijo: Consejo de estado plenamente autónomo.

En cambio, en otros países de gobierno tipo presidencialista, que por razones obvias entendemos, fue necesaria tal aclaratoria y así en México la reforma de año de 1946 habló expresamente de: tribunales plenamente autónomos. O sea se les puso apellido, consiente la reforma de que un Tribunal dentro de la casa del Poder Ejecutivo y encargado de revisar sus actos no podría ser confiable, entonces hacía falta decir que es plenamente autónomo y que la reforma de 1987, al artículo 73 constitucional (adición de la fracción XXIX-H) todavía persiste en esta preocupación y habla de “tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”. Es grave en nuestro país la referida autonomía, no sólo para los tribunales administrativos, pues al mismo Presidente de la República le preocupa que la Suprema Corte sea también plenamente autónoma.

¿Qué es lo que está pasando en los tribunales? Yo siempre he dicho en clase, en conferencias y cuando escribo, que un Tribunal por esencia debe ser autónomo, si no es autónomo entonces ya no es tribunal. Y qué se entiende en general por un Tribunal por esencia autónomo bueno pues que sus jueces, sus magistrados y sus ministros puedan dictar sus sentencias con independencia de otro criterio que no sea la ley o la justicia, cuando se logra esto en un tribunal, por encima de las declaraciones constitucionales o ausencia de las mismas, habrá siempre un tribunal que no necesitará del apellido: autónomo.

Sin embargo, en México la historia del Tribunal Fiscal ha sido siempre la de enfatizar en varias reformas constitucionales el apellido: plenamente autónomo, como si decir tribunal no fuera suficiente para garantizar que sus fallos son autónomos. Si resulta clara la desconfianza que pudo haber inspirado en aquel año de 1937 la iniciación del Tribunal, creo que después de más de medio siglo basta y sobra para haberse ganado el crédito de tribunal autónomo sin necesidad de subrayarlo.

Tan hemos sido plenamente autónomo y hablo globalmente de la historia de los señores Magistrados que han integrado y trabajado en este tribunal, que el prestigio de éste se lo ha ganado exactamente así, dictando sentencias con la única mira que es la ley y la justicia, sin otro interés que éstos, afortunadamente”.⁸⁷

El 6 de diciembre de 2007 se publicó en el Diario oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la cual se le da una nueva estructura: un cuerpo jurisdiccional conformado por una Sala Superior, dividida en Pleno y Secciones, Salas Regionales y Salas Especializadas; una Junta de Gobierno y Administración; y un Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa encargado de la Investigación, difusión y capacitación de sus servidores públicos.

⁸⁷ Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Fideicomiso para promover la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, Primera Edición 1995, México. Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, diciembre 1994. P.p.99-106.

Se incluyeron normas que buscan dar mayor agilidad al procedimiento contencioso administrativo, como la creación del boletín procesal; la inclusión de las magistraturas supernumerarias para cubrir las faltas de los Magistrados de Sala Regional; y la modificación del criterio relativo a la Competencia de las Salas Regionales, a efecto de que por regla general conozca del juicio la Sala en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio fiscal del demandante, evitando la concentración de asuntos en las Salas Regionales Metropolitanas; y la posibilidad de crear Salas Especializadas por materia, lo cual se concretó con el inicio de labores de la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual, a partir del 5 de enero de 2009.

La institucionalización de la carrera jurisdiccional garantiza la profesionalización de los servidores públicos encargados de la labor sustantiva; en este sentido, se da una nueva fisonomía al Instituto de Estudios Sobre Justicia Fiscal y Administrativa, atribuyéndole un importante papel en los aspectos de formación y evaluación, colocando a la investigación jurídica como eje del desarrollo profesional, y a las publicaciones como el medio de difusión de sus avances.

Por otra parte, se otorgan al Tribunal facultades para imponer sanciones a los servidores públicos; al tiempo que se le reconoce competencia para resolver aquellos juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos y además conocer sobre resoluciones dictadas en los términos de la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Finalmente, se actualiza el sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Tribunal, bajo las circunstancias específicas de la labor jurisdiccional.

Teniendo el conocimiento de la naturaleza propia desde el inicio de su particular creación como Tribunal Fiscal de la Federación y del otorgamiento de la competencia, que ha ido adquiriendo paulatinamente hasta nuestros días, podemos abordar el significado particular del Contencioso Administrativo Federal en nuestro País, lo cual lleva implícito el análisis de la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un Órgano jurisdiccional encargado de tan importante y trascendente función en el ámbito federal.

3.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA

La citada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, publicada el 6 de diciembre de 2007, señala que con miras de eximir de atribuciones de naturaleza administrativa a la Sala Superior del Tribunal, con el fin de dedicarse preferentemente a su potestad jurisdiccional sin ver disminuida su calidad de órgano superior y rector del Tribunal, fue instaurada la Junta de Gobierno y Administración como un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones (artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). La creación de dicha Junta se apoyó en la figura del Consejo de la Judicatura establecida en el ordenamiento mexicano mediante la reforma judicial de diciembre de 1994, con el fin de que los órganos de impartición de justicia fueran relevados

de buena parte de sus tareas de naturaleza administrativa, para dedicar tiempo y esfuerzos a su cometido constitucional esencial.

El artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa enumera las atribuciones de administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera jurisdiccional, adscritas a la nueva Junta de Gobierno y Administración. El nuevo sistema orgánico del Tribunal está basado en la idea de una relación institucional de colaboración entre la Junta y la Sala Superior, en el entendido de que algunas de las funciones más importantes de la Junta de Gobierno y Administración serán de preparación de decisiones que deba tomar el Pleno (elaboración de los proyectos de Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del Estatuto de Carrera Jurisdiccional o del Estatuto de Carrera del Personal no Jurisdiccional) o que ciertos actos de la Junta, en ejercicio de la potestad disciplinaria que le es asignada, sean sometidos a la competencia de la Sala Superior.

Las novedades de la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en lo tocante a la estructura de dicho órgano de jurisdicción administrativa, se refieren a la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la autonomía en el ejercicio del presupuesto del Tribunal; la conformación de los órganos integrantes del Tribunal; el listado de los servidores públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el régimen de los magistrados (los nombramientos, la duración de los cargos, la cobertura de las ausencias, las causales de remoción y el señalamiento de las causas de retiro de los magistrados de Sala Superior y de las salas regionales, así como los requisitos para ser nombrado magistrado); la creación de los magistrados supernumerarios de las salas regionales, y la ampliación del periodo de dos a tres años de la gestión del presidente del Tribunal, quien también lo será de la Junta de Gobierno y Administración.

3.3 INTEGRACIÓN

En el artículo 2o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa encontramos que el órgano jurisdiccional se conforma por la Sala Superior, las salas regionales y la Junta de Gobierno y Administración, siendo éste órgano, como quedo antes dicho, depositario de las funciones en materia de la administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera jurisdiccional, asignadas, en buena parte, en la Ley Orgánica de 1996, al Pleno de la Sala Superior.

El artículo 3o. de la Ley Orgánica define de forma prolija a los servidores públicos del contencioso administrativo de la Federación: los magistrados de Sala Superior y de Sala Regional; los magistrados supernumerarios; el secretario general de acuerdos; los secretarios de acuerdos de Sala Superior; los secretarios adjuntos de acuerdos de las secciones; los actuarios; los oficiales jurisdiccionales; el contralor interno; los secretarios técnicos, operativos o auxiliares; el director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa; los servidores públicos que el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señale con el carácter de mandos medios y superiores, y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado, y el personal profesional, administrativo

y técnico necesario para el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo que establezca su presupuesto.

Respecto del nombramiento de los magistrados y la duración de los cargos, tenemos que el artículo 4o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mantiene el sistema de que los nombramientos de los magistrados sean hechos por el presidente de la República, con la aprobación del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. La actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece la posibilidad de que el Pleno de la Sala Superior formule una propuesta de nombramiento, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración. También encontramos cambios en cuanto a la duración de los cargos de los magistrados del Tribunal: *a)* En el caso de los magistrados de Sala Superior se aumenta la duración de su encargo a quince años, abandonando el sistema de los periodos divididos de seis y nueve años de la Ley anterior, y el nuevo periodo de quince años del nuevo ordenamiento es único, bajo la idea de seguir el modelo de duración de los cargos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y *b)* En cuanto a los magistrados de Sala Regional y los magistrados supernumerarios de Sala Regional, su nombramiento será por un periodo de diez años, bajo la idea de que aumenta la duración del encargo, pero es eliminada la inamovilidad que consagraba la Ley de 1996 (artículo 5o. de la Ley Orgánica). En el caso de los magistrados supernumerarios, una vez fenecido su periodo de diez años no podrán ser nuevamente designados en ese mismo cargo, sin demérito de que el presidente de la República los pueda designar como magistrados de Sala Regional o de la Sala Superior. En el inicio del artículo 8o. de la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se prescribe que cuando los magistrados estén por concluir su periodo, el presidente del Tribunal, con tres meses de anticipación, comunicará esta circunstancia al Ejecutivo Federal y, en su caso, le enviará la propuesta de magistrado que previamente haya aprobado el Pleno de la Sala Superior.

La actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa incorpora la figura de los magistrados supernumerarios, que serán cinco. Estos juzgadores tienen dos funciones: *a)* Cubrir provisionalmente las faltas definitivas de magistrados de esas salas, hasta que se efectúe el nuevo nombramiento, y *b)* Dos de ellos cubrirán las ausencias de los magistrados de Sala Regional que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración. La Junta de Gobierno y Administración adscribirá a los magistrados supernumerarios a la Sala Regional que corresponda (fracción VI del artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Esta Ley Orgánica de 2007 prevé dos casos de remoción de los magistrados: por responsabilidad administrativa y por defecto de los requisitos para ser magistrados. El artículo 7o. de la nueva Ley cambia radicalmente la forma de remover a los magistrados. Durante el ejercicio de sus cargos, los magistrados sólo podrán ser removidos por el presidente de la República, en los casos de responsabilidad en términos de las disposiciones aplicables o cuando dejen de satisfacer los requisitos en el artículo 6o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previa sustanciación del procedimiento respectivo por parte de la Junta de Gobierno y Administración, y resuelto por el Pleno de la Sala Superior.

Una innovación que ya era necesaria ver plasmada en la Ley Orgánica, en atención al aumento constante de la competencia material del Tribunal sobre diversos ramos de la administración activa federal, era establecer como requisito para asumir el cargo de magistrado el de contar con experiencia en materia administrativa y no nada más en materia fiscal, de forma disyuntiva, aumentando, además, el número de años de experiencia (de siete a ocho años).

En cuanto al retiro forzoso de los magistrados, sin distinción, se aumentó la edad de retiro de 70 a 75 años, además el segundo párrafo del artículo 7o. de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mantiene como causa de retiro forzoso de los magistrados de dicho órgano jurisdiccional que padezcan incapacidad física o mental para desempeñar el cargo.

Aumenta de dos a tres años el periodo de gestión del presidente del Tribunal, pues en la iniciativa de la ley se expuso que de esa manera se podría alcanzar una mayor continuidad y uniformidad en las políticas del Tribunal.

Bajo la idea central de extraer las atribuciones administrativas a los tribunales —con base en el paradigma del Consejo de la Judicatura—, sobre todo a los que tienen una superioridad jerárquica, para que dediquen su tiempo y esfuerzo a la función de resolver conflictos jurídicos de forma imparcial e imperativa, se procedió a erigir la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo objeto sería atender lo relativo a la administración, la disciplina, la vigilancia y la carrera jurisdiccional del contencioso administrativo federal. Para este efecto, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dota de autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones a la Junta. Debe reiterarse que fue intención del Poder Legislativo Federal mantener al Pleno de la Sala Superior como órgano rector del Tribunal.

La Junta de Gobierno y Administración estará compuesta por cinco miembros: el presidente del Tribunal, quien también presidirá a la Junta, dos magistrados de Sala Superior y dos magistrados de Sala Regional. Los cuatro magistrados distintos al presidente quedarán relevados del ejercicio de la función jurisdiccional. Concluido su periodo en la Junta, se reintegrarán a sus funciones jurisdiccionales, siempre y cuando estén en edad de desempeñarse como magistrados (artículo 40 *in fine* de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Es facultad exclusiva del Pleno de la Sala Superior elegir a los magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que integrarán la Junta (fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Los magistrados de Sala Superior y de Sala Regional integrantes de la Junta serán electos de forma escalonada por periodos de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata (segundo párrafo del artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

3.4 COMPETENCIA

En un sentido jurídico general, la competencia alude a “una idoneidad atribuida a u órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos

jurídicos.⁸⁸ Así el juzgador, para conocer y resolver una controversia o litigio debe ser competente.

La competencia como concepto específico, obedece a razones prácticas de distribución de la tarea de juzgamiento, tales como la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

En cuanto al derecho administrativo, por competencia se entiende “como la posibilidad que tiene un órgano de actuar, la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano”⁸⁹

Para los fines del presente trabajo, interesa solamente la competencia por materia, la cual se instaura en virtud de “la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio...Este criterio de distribución del quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento...”⁹⁰

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra regulada en dos ordenamientos jurídicos: La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del propio Tribunal.

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, entró en vigor el 1º de enero de 2006 y derogó el título VI “Del Juicio Contencioso Administrativo (artículos 193 al 263) del Código Fiscal de la Federación.”⁹¹ (ANEXOS)

Esta ley deja establecido que el juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, adiciona o mejora ciertos aspectos como impugnación de normas generales, cumplimiento de sentencias y medidas cautelares, que constituyen un gran avance hacia la plena jurisdicción

Al expedir la citada Ley, el legislador federal en su gran mayoría, respetó la esencia de las hipótesis jurídicas previstas en el Código Fiscal de la Federación, aunque en algunos casos insertó nuevas figuras tales como la variación de la litis cuando se impugne la resolución recaída a un recurso de revocación en la que se tenga por no interpuesto o se deseche por improcedente; en estos casos, conforme a la ley vigente, el Tribunal deberá

⁸⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. P 167.

⁸⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol.3, de Derecho Administrativo. México 1999. Harla. P. 31

⁹⁰ Diccionario Jurídico.... Op. Cit. Nota 88 P. 119.

⁹¹ Los antecedentes de la LFPCA fueron los dictámenes presentados por los grupos parlamentarios del Partido de Acción Nacional (PAN), por medio del senador Fauzi Hamdam Amad, cuyo proyecto fue conocido como “Ley Hamdam”, y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través del senador David Jiménez González, cuyo proyecto se conoció con el nombre de este senador. Para un breve

comentario y análisis de la transformación del contencioso administrativo, *vid.* Luis Carballo Balvanera, “La oportunidad para impulsar un nuevo avance en la jurisdicción administrativa federal”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, año XXXIV, núm. 100, enero-abril 2001, pp. 47 a 69, y Manuel Lucero Espinoza, “La transformación del contencioso-administrativo en México”, en

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,

pronunciarse en primer término en cuanto a la procedencia del recurso y con posterioridad en relación con el fondo del asunto —claro, siempre y cuando se hagan valer conceptos de impugnación— (art. 1º, último párrafo, de la Ley), o con la impugnación de actos administrativos generales con rango inferior a los reglamentos (decretos, resoluciones y reglas generales), sean autoaplicativos o heteroaplicativos, y sólo por lo que se refiere al aspecto de legalidad (artículo 2º, segundo párrafo, de la Ley), entre otros supuestos.

En lo relativo a las Medidas cautelares y suspensión de la ejecución del acto impugnado (artículo 28 de la Ley), contrariamente a lo dicho en el párrafo precedente, no sólo no conservó lo previsto en el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación vigente hasta 2005, que preveía la figura de la suspensión del acto impugnado y que había dado buenos resultados, sino que estableció una regulación por demás excesiva, en cuanto a los requisitos para la suspensión de las resoluciones impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Del artículo 42 de la Ley, se advierte que el Magistrado Instructor podrá ordenar de oficio el desahogo de pruebas documentales siempre y cuando tengan relación con los hechos y que no hayan sido ofrecidas por las partes en el juicio.

Establece el artículo 62 de la citada Ley, que las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación.

En cuanto a la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la misma prevé en su artículo 1º, que dicho órgano es un tribunal de lo contencioso-administrativo, desprendiéndose asimismo, la autonomía presupuestal del Tribunal, ya establecida en la Ley Orgánica anterior, lo cual se torna garantía de la independencia e imparcialidad de dicho órgano en beneficio de la justicia que está dedicada a ser un control de la legalidad de los actos de la administración pública federal.

Vale la pena en este punto transcribir íntegramente el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor, para apreciar la forma en que precisa la competencia por materia de este órgano de impartición de justicia:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lo anteriormente transcrito, se observa que la Ley Orgánica en vigor incorpora materias que ya eran de su competencia, pero que se encontraban dispersas en otras leyes, así tenemos:

- Lo relativo a la reclamación del resarcimiento de los daños y perjuicios en los términos del artículo 18 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; a que se refiere la fracción VIII de su artículo 14.

- La impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 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, que dispone el penúltimo párrafo del propio artículo 14, en términos del artículo 2° de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

El transformar formalmente al Tribunal Fiscal de la Federación en un Órgano de justicia con plena jurisdicción y ampliar su competencia para transformarlo en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo constituye, además de una natural consecuencia en su evolución, un reclamo de los integrantes en los diversos foros y publicaciones del Tribunal, así como de los diversos estudiosos. Como decía Armienta Calderón “hablar de la nueva competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, implica la necesidad de aclarar que en los 58 años de su existencia, este órgano ha tenido muchas veces una “nueva competencia”, pues este tribunal que nació como un órgano jurisdiccional en vías de la justicia administrativa en el ámbito estrictamente fiscal, poco a poco ha ido ampliando su competencia como lo previeron sus creadores....”⁹²

3.5 DE LAS SENTENCIAS

Por sentencia se concibe “el acto culminante del procedimiento contencioso, en el cual se estudian los conceptos de anulación hechos valer por las partes, actualmente indebidamente denominados “agravios”, así como la valoración de las pruebas ofrecidas por las partes y, llegado el caso, a pronunciar la declaratoria de nulidad respectiva.”⁹³

Se dice y con razón que el punto más relevante del acto jurisdiccional de un Tribunal lo constituye, sin duda, la emisión de la sentencia. Con ella no sólo se refleja la actuación de la partes en el proceso sino que se soluciona el conflicto jurídico que constituyó la controversia y, por lo tanto, es el acto más importante en todo un sistema de impartición de justicia.

La sentencia es en sí misma una operación de carácter crítico, y con ella, el juzgador elige entre las pretensiones de las partes la solución que le parece ajustada a derecho.

A efecto de solucionar la cuestión planteada en la sentencia, se realiza un juicio lógico por el juzgador mediante un silogismo entre la premisa mayor, la premisa menor y su conclusión; de donde obtenemos que la primera se encuentra constituida por la norma general y abstracta, y la segunda corresponde al caso concreto planteado ante el órgano jurisdiccional; la conclusión es la consecuencia obtenida por el juzgador al emitir sus sentencia resolviendo la controversia existente.

Por tanto, al emitir la sentencia confluyen tanto las reglas de la lógica, de la experiencia y los sentimientos morales y de justicia que imperan en el alma del juzgador.

Al elaborarse la sentencia, el juzgador debe observar principios fundamentales suficientemente explorados por la doctrina como son su motivación, fundamentación, congruencia y exhaustividad, los cuales implican que lo contenido en la sentencia debe apoyarse de manera expresa en los hechos que se tuvieron en consideración para emitirse; el señalamiento e interpretación de las normas jurídicas aplicables en la solución del conflicto; en resolver de acuerdo a lo solicitado y probado; que existía identidad entre lo

⁹² ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. El Tribunal Fiscal de la Federación, su ubicación dentro del marco Constitucional. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 88 2ª Época. México. Abril de 1987 P. 871.

⁹³ Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Reunión Nacional de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, diciembre 1994, P.118.

resuelto y lo controvertido; que se decidan todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate y, por tanto, de pronunciarse sobre todas y cada una de las cuestiones planteadas.

Ahora bien, y en lo que se refiere a las resoluciones dictadas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, tradicionalmente, las sentencias emitidas eran de carácter meramente declarativo es decir, se limitaba a declarar la nulidad de la resolución impugnada, o bien, a reconocer su validez, ya que constituía un órgano judicial de anulación.

Puede decirse que la decisión tiene por objeto la pura declaración de la existencia o inexistencia de un derecho, que si agota su contenido, como señala Couture,⁹⁴ pronunciándose en forma positiva o negativa, lo que conlleva el acreditamiento de la pretensión y consecuente declaratoria de nulidad, o de otra suerte, la conclusión de que no existe el derecho, lo cual se traduce en el reconocimiento de validez del acto.

No obstante esta determinación de origen, desde un principio se dio pauta para que las sentencias del Tribunal fuesen de condena, entendiéndose por estas, en seguimiento de Chiovenda, aquellas que además de contener una declaración del derecho en su parte resolutive, buscan la “actuación posterior de la voluntad de la ley; es decir preparan también la ejecución, cuya función es obtener cierta clase de prestación del obligado”⁹⁵, lo que quedó evidenciado en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal que imponía indicar de manera concreta **en qué sentido** debía dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, así como las diversas reformas a este respecto, que con distinta literalidad acentuaron ese principio.

Como vemos, ya desde entonces no se adoptó el modelo puro del contencioso de anulación, que se limita rigurosamente a la simple declaración de nulidad del acto combatido, sino que se excedieron los lineamientos de dicho contencioso. En efecto, de acuerdo con la doctrina francesa, en el contencioso de anulación, al nulificarse el acto ilegal materia de impugnación, no se dan orientaciones a la autoridad administrativa, salvo casos excepcionales, sobre lo que debe hacer como consecuencia de la anulación, ya que estas indicaciones se consideran como propias de las facultades del juez en el contencioso de plena jurisdicción.⁹⁴

En el apartado siguiente, veremos la evolución competencial que ha venido experimentando este Tribunal hasta su transformación en el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a partir de las reformas del 31 de diciembre de 2000, en la actualidad constituye el Órgano Jurisdiccional Contencioso Administrativo que posee facultades para dictar, incluso, sentencias de condena ya que conoce de casi todos los actos y resoluciones administrativas emitidas por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, por lo que podemos afirmar que estamos ante un Tribunal de Plena Jurisdicción según lo reconoce la propia Exposición de Motivos de su Ley Orgánica.

⁹⁴ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. P.727.Sexta Edición. Ed. Porrúa. México 1970.

⁹⁵ PALLARES, Eduardo. Diccionario, Ob. Cit. P. 727

⁹⁴ LOMELÍ CERESO, Margarita. Efectos de Nulidad Declarada de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. “Cuarenta Cinco Años del Tribunal Fiscal de la Federación”. Tomo II. Pág. 539.

3.5.1 EFECTOS DE LA SENTENCIA

Retomando lo señalado el punto anterior, la tendencia ha sido hacia un Tribunal de Plena Jurisdicción lo que implica el perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración de justicia, como un proceso permanentemente dinámico, en el que cada día se va enriqueciendo y adaptando al presente imperante que exige nuestra sociedad, quien sólo espera una justicia imparcial, prontas, completa y estricta que asegure el imperio del derecho, siendo el Juez el símbolo de la justicia y guardián del derecho.

Paulatinamente se ha ido dotando al Tribunal de facultades que amplían su jurisdicción, de hecho como señalábamos, desde su nacimiento, pues se reconoció en la citada Exposición de Motivos, que en algunos casos como el relativo a la negativa devolución de impuestos, llevaría implícita la posibilidad de reconocer el derecho subjetivo del particular afectado y la determinación en la sentencia del sentido en el que la autoridad deba cumplirla.

Otros ejemplos del contencioso de plena jurisdicción fueron las cuestiones derivadas de la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos, las controversias sobre las pensiones en general, por citar algunos.

El cambio que se consideraba más significativo se daba en cuanto al juzgamiento del litigio. En un principio se dispuso en el Código Fiscal de 1939, reproduciéndose en el Código de 1967, que la resolución impugnada sería apreciada tal y como apareciera probada ante la autoridad, a menos que ésta se hubiere negado a admitir las pruebas ofrecidas o no se le hubiera dado al actor oportunidad de ofrecerlas.

Tal disposición, asemejaba el juicio a una simple instancia del procedimiento administrativo, contrariando los principios de la Ley, que lo creó, cuya finalidad era pasar de la actuación oficiosa de la administración, a la fase contenciosa, es decir a la actuación jurisdiccional.

En el Código de 1983, se suprimió la obligación para el juzgador de apreciar la resolución impugnada tal y como apareciera probada ante la autoridad fiscal, disposición contenida en el artículo 219, del Código de 1967.

Con la reforma al artículo 237 del Código de 1985, las Salas podían corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y la contestación.

Con la reforma de 1996, se amplió en beneficio de la justicia fiscal y administrativa, la jurisdicción del Tribunal, al facultar y conminar a este Órgano de Justicia, a pronunciarse incluso sobre conceptos de anulación no hechos valer en el recurso administrativo de donde emana la resolución impugnada (situación que desde luego abarca la posibilidad para los

justiciables, de mejorar en la demanda de nulidad los argumentos inicialmente propuestos en el recurso).

Esta reforma transforma la litis en el juicio de nulidad, de una litis cerrada, al establecimiento de una litis abierta y con ello la facultad para el tribunal de sustituirse en las facultades de la autoridad administrativa, al examinar de manera inicial argumentos que no fueron propuestos en el recurso.

Derivado de la reforma, también se amplían las posibilidades de defensa de los particulares frente a los actos administrativos que emiten las autoridades administrativas, pues como se señala en la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo “...Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes...”⁹⁵

Como marco de referencia, junto con esa reforma, se establecieron otros cambios en el procedimiento contencioso administrativo, como a relativa a que deberá abocarse en primer lugar al análisis de aquellos argumentos que puedan dar lugar a declarar la nulidad lisa y llana, evitando con ello la dilación en la solución final de los conflictos, al limitarse a la solución de cuestiones formales, lo que implica reposición de procedimientos y la interposición de nuevos medios de defensa; y con ello, mayores costos para las partes sobre todo cuando el justiciable tiene la razón en el fondo, por eso se privilegia el estudio de las cuestiones de fondo o sustanciales, preferentemente sobre las de forma o procedimentales.

Por otra parte se reforzó la jurisdicción del Tribunal, al establecerse también que: “...Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante”.

La clara finalidad de dichas reformas es la de evitar los reenvíos, al asegurar una justicia completa para el particular afectado por un acto de autoridad.

Dentro de ese paquete de reformas, también se estableció la facultad para el juzgador de hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada (último párrafo del artículo 238) y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución (segundo y cuarto párrafo del artículo 237), en suma, la facultad para el Tribunal de anular la resolución por vicios evidentes de ilegalidad.

Con las reformas del 31 de diciembre del 2000, tanto de la Ley Orgánica del Tribunal, así como al Código Fiscal de la Federación, la más trascendente en la historia del Tribunal, se cambia el nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los años se le ha otorgado, se agrega que las sentencias que emita este Tribunal, se fundarán en derecho y

⁹⁵ MARTÍNEZ GODÍNEZ, María Concepción, Mag. Resolución Plena de Controversias Administrativas. XIII Reunión Nacional Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Pp. 439 a 445.

resolverán *sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda en relación con una resolución impugnada*. Asimismo, concede a la autoridad la facultad de invocar hechos notorios.

Otro aspecto importante de la reforma al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, es que obliga al Órgano de jurisdicción Administrativa a constatar previamente el derecho que tiene el particular y la ilegalidad de la resolución combatida, en el supuesto de que condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad. Con esto se avanza al establecimiento del contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Cabe hacer referencia asimismo, que dicha reforma agregó una fracción IV al artículo 239, en la que se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá: *declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada*.

El contenido de este precepto, refrenda nuestro comentario en el sentido de que se avanza hacia un contencioso administrativo de plena jurisdicción.

El mencionado artículo 239, regula los efectos de las sentencias, se afirma que éstas podrán: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada para tales efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla con excepción hecha del supuesto de facultades discrecionales y declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. Si la autoridad debe verificar alguna conducta, ésta debe realizarse en el plazo de cuatro meses.

El día primero de diciembre de 2005, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que entrará en vigor el día 1° de enero de 2006 y que en su Artículo Segundo Transitorio deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los Artículos que comprenden del 197 al 263 del ordenamiento legal señalado.

En la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se otorga al fin al Tribunal señalado plena jurisdicción, es decir, ya contará con medios para hacer cumplir sus sentencias; dará instrucciones a las autoridades administrativas para cumplir con sus fallos y no sólo nulificará el acto o resolución administrativa; podrá dictar una condenación pecuniaria contra la administración pública y podrá conocer de violaciones contenidas en decretos, acuerdos, actos o resoluciones administrativas de carácter general cuando al iniciar su vigencia sean de naturaleza aplicativa, es decir, causen un perjuicio personal, real y directo por su sola publicación.

Es preciso recordar que, desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) tuvo que vencer fuertes barreras, como interpretaciones tradicionales que no permitían el establecimiento de dicho Tribunal, pues en su momento se consideró que atentaba contra la Constitución un sistema contencioso-administrativo y por ende no podría constituirse, por lo siguiente:

-
1. El Artículo 49 de la Constitución Federal prohíbe la reunión de dos o más poderes en un solo individuo o corporación, y si el Ejecutivo juzgara, se violaría el principio de separación de poderes;
 2. Se vulnera el Artículo 16 de la Carta Magna porque “ninguna Ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle”⁹⁶, concluyendo que “decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades”;
 3. El Artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe ser juzgado por tribunales especiales;
 4. Si se pretendiera privar a un particular de algún derecho que esté en su patrimonio, tendría que seguir un juicio en forma previa el Poder Público, para no violar el Artículo 14 de nuestro Máximo Ordenamiento Legal;
 5. Se violaría el Artículo 17 Constitucional, pues existe una limitación para el Poder Público de hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Se concluye que sólo el Poder Judicial tiene competencia para juzgar las controversias que surjan por actos de la Administración Pública con los particulares, pues tal y como lo señaló Jacinto Pallares: “Entre nosotros no hay lugar en el juicio contencioso administrativo, pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del Artículo 16 de la Constitución de 1857.”⁹⁷

El 27 de agosto de 1936, como ha quedado establecido a lo largo de este trabajo, se expidió la Ley de Justicia Fiscal, creando con ella al Tribunal Fiscal de la Federación que se encontraba destinado a conocer el contencioso-fiscal, pues se señaló en su exposición de motivos que constitucionalmente es posible el establecimiento de un tribunal administrativo, pues es más sencillo y lógico acudir primero a una fase oficiosa y posteriormente a una contenciosa que tendrá a su cargo el Tribunal Fiscal de la Federación que tratar de defenderse de las liquidaciones y cobros de impuestos con leyes desordenadas, concluyéndose que no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento contencioso administrativo, pues posteriormente el particular puede acudir al juicio de amparo a fin de revisar los actos administrativos, reformándose posteriormente el Artículo 104 Constitucional para dar el sustento jurídico a dicho Tribunal (*DOF* del 30 de diciembre de 1946 y del 25 de octubre de 1967).

⁹⁶ Ministro Vallarta, en uno de sus Votos siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citado por Gabino Fraga,

Derecho Administrativo, página 451.

⁹⁷ 2 “Legislación Federal complementaria del Derecho Civil Mexicano”, México, 1864, citado por Gabino Fraga, *Derecho*

Es así como, mediante publicación del 19 de enero de 1967 en el *Diario Oficial de la Federación*, se publica la Ley Orgánica del Tribunal en cuestión, misma que en su Artículo 1º dispone:

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

De acuerdo con la transcripción anterior, si bien es cierto que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación cuenta con autonomía para dictar sus fallos, no menos es cierto que no tiene la fuerza para hacerlos cumplir, debiendo el demandante acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener de éste el ansiado cumplimiento por parte de las autoridades administrativas; lo que queda de manifiesto con la tesis emitida por el Poder Judicial de la Federación que se transcribe a continuación:

“El Tribunal Carece de Imperio para Ejecutar sus Decisiones”. Si bien es cierto que el Tribunal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.

Tomo LXV, p. 4413, Semanario Judicial de la Federación.

La nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su capítulo X denominado “Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión”, Artículos 57 y 58, establecen que las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual analizaremos en el apartado siguiente, de esta tesis.

3.5.2 EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

Uno de los temas que resulta insoslayable cuando hablamos de justicia contenciosa administrativa es el del cumplimiento de las sentencias. Aspecto imprescindible para una plena jurisdicción. Para poder abordarla con precisión tenemos que referirnos a la Tutela jurisdiccional.

Tutela Jurisdiccional. Acceso a la justicia

La mayoría de los tratadistas en la materia, siguiendo las ideas del Conde de la Cañada, nos habla de que el ser humano al unirse a la sociedad, confía en que el Estado le va a distribuir sus derechos y se los va a conservar en paz y justicia, con lo que se supera el concepto de autodefensa y de la ley del más fuerte y se evoluciona hacia un orden jurídico

en que “ (...) prevalece el criterio de un sujeto imparcial, sustituyéndose la acción directa frente al adversario por la acción dirigida hacia el Estado”⁹⁴

Es decir, ya no es el ser humano el que se defendía a sí mismo, sino que busca que esta defensa y la consecuente impartición de justicia se haga a través del Estado y dicho en forma más precisa a través de jueces y dentro de un proceso.

De esta forma y como consecuente, se habla del derecho a la tutela jurisdiccional, el que según Silguero, es el “Derecho fundamental de asistir a toda persona para obtener, como resultado de un proceso substanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección de sus derechos o intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado y por su carácter judicial, ya que surge con el desarrollo y ulterior resolución de un proceso.”⁹⁵

Para González Pérez, es “(...) el derecho de todas persona a que se le *haga justicia*: a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional a través de un proceso con unas garantías mínimas.”⁹⁶

En suma es el derecho a obtener la protección de los derechos o intereses, es decir que se imparta justicia a través de órganos judiciales o jurisdiccionales ante los que se plantean las pretensiones y excepciones a través de procesos justos y razonables.

De esta forma, tanto en nuestra legislación, como en la doctrina, este derecho surte sus efectos en tres momentos distintos: primero, el acceso a la jurisdicción, que significa que evitar que se obstaculice el objeto a los órganos jurisdiccionales e impedir que se conozca una pretensión por parte de los órganos jurisdiccionales; segundo en el proceso mismo, que implica que una vez logrado el acceso, se debe asegurar se siga un proceso que permita que el actor plantee sus pretensiones y el demandado se defienda y, además, que se obtenga una solución en un plazo razonable y, tercero, la eficacia de la resolución, es decir que una vez que se dicte la sentencia, haya una plena ejecución de ésta.

Por lo que respecta a la ejecución de la sentencia, Armienta Calderón siguiendo a Calamandrei, precisa que la función jurisdiccional “(...) comprende no solo a la actividad realizada por el Estado para aplicar la norma general al caso concreto e individualizar el mandato derivado de ella, sino a la actividad ulterior tendiente a lograr que ese mandato concreto sea observado, apoyándose de ser necesario, al uso de la fuerza física para notificarlo al mundo exterior y ajustarlo a la voluntad de la ley. La finalidad de la jurisdicción no se cumple con la sola declaración del órgano jurisdicente, sino con la observancia real y plena del derecho. Paz con justicia, reza el apotegma carneluttiano.”⁹⁷

⁹⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El Derecho a la Tutela jurisdiccional. 3ª Ed. Civitas, Madrid 2001, p.p.21-22

⁹⁵ SILGUERO ESTAGNÁN, Joaquín, la Tutela jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos, Dykinson, Madrid 1995.Pp. 85-86.

⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Op. Cit. Nota 94. P 142.

⁹⁷ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Teoría General del proceso. Principios, Instituciones y Categorías Procesales. Porrúa. México 2003. PP., 359-360.

Lo anterior, significa que no basta con emitir una resolución sobre el caso planteado, ya que la jurisdicción no se agota con la mera emisión de la sentencia, sino que se tiene que cumplir ésta, obteniendo una plena satisfacción del interés jurídico controvertido, ya que en el momento en que se da la razón a alguna de las partes, ésta, la que se vio favorecida con el fallo, adquiere el derecho a que se cumpla la resolución jurisdiccional.

En este sentido, el artículo 17 constitucional establece que: ninguna persona podrá hacerse justicia por sí mismo ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de maneras pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”⁹⁸

El derecho a la tutela jurisdiccional, no queda plenamente satisfecho si solo se obtiene una sentencia de manera pronta, completa e imparcial, puesto que lo que la propia sentencia (por ejemplo la reparación de un derecho subjetivo) constituiría una simple promesa para quien obtuvo la declaratoria y para la otra parte una recomendación sin consecuencia.

De esta forma para satisfacer el derecho a la tutela jurisdiccional es preciso que las leyes procesales establezcan medios adecuados para que la parte que obtuvo sentencia favorable pueda lograr que se ejecute efectivamente ésta.

Ahora bien, como señalamos en el punto que antecede, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus artículos 57 y 58, establece que las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

1. 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.

⁹⁸ El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ovalle abunda respecto de sus antecedentes: En el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, se expresaba: “Todo hombre que habite en el territorio de la federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia”, se encuentra ahí el origen del contenido fundamental del actual párrafo segundo del artículo 17 de la Constitucional).

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 (plazos perentorios para concluir una visita domiciliaria o de gabinete) y 67 (Caducidad) del Código Fiscal de la Federación.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución 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 que establece 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.

2. 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 cuando el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia dicho juicio. Dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, la autoridad 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.

Para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte conforme a lo siguiente:

1. 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 sobre el cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan 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, 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 podrán requerir al superior jerárquico de aquélla, para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el Salario Mínimo General diario que estuviere vigente en el Distrito Federal.

- 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.
- 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.

2. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, por una sola vez, de acuerdo con las reglas siguientes:

- a) Procederá en contra de los siguientes actos:

-
- A)** La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.
 - B)** La resolución definitiva emitida y notificada después de que haya concluido el plazo de cuatro meses, cuando se trate de una sentencia que haya determinado que existió omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecten las defensas del particular y trascienda en el sentido de la resolución impugnada, por falta de fundamento y motivación o, en su caso, por vicios del procedimiento, que obligue a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.
 - C)** Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.
 - D)** Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

Asimismo es preciso indicar que independientemente de lo anterior, los particulares podrán recibir una indemnización por parte de las autoridades demandadas, cantidad que se determinará según el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dichas autoridades 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. Se considerará que habrá falta grave cuando:

- a)** La resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- b)** La resolución impugnada sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- c)** Se declare la nulidad porque la resolución administrativa impugnada se emitió en ejercicio de facultades discrecionales que no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Será necesario tramitar la indemnización vía incidente ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que a los particulares nos llevará un poco de tiempo, pero al fin podremos recibir algo de lo que tenemos que erogar para realizar nuestra defensa, pues hasta ahora, aunque obtuviéramos una resolución favorable, las autoridades no las cumplían y teníamos que ejercer otros medios de defensa ante los Tribunales Judiciales para obligarlas a cumplir; ejemplo de ello es cuando, después de un largo juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, finalmente se dictaba una resolución en donde declaraba la nulidad de la resolución que negaba la devolución de un saldo a favor, misma que por capricho de la autoridad fiscal se había negado; cuando se

presentaba el contribuyente a la Administración Local de Recaudación correspondiente, el propio personal de dicha unidad se burlaba de la sentencia e inclusive señalaban que no se hubiera gastado tanto para obtener la sentencia si de todas formas se tenía que realizar nuevamente el trámite y aún realizándolo otra vez volvían a negar la devolución, con lo que teníamos el cuento de nunca acabar. Pero a partir del 1° de enero de 2006 al fin tendremos un Tribunal Contencioso Administrativo en materia Federal que tendrá la fuerza suficiente para hacer cumplir sus fallos. Con ello esperamos que finalmente se otorgue la justicia como debe y debió ser siempre a quien la merece.

CAPÍTULO IV

BREVES COMENTARIOS SOBRE LA COMPETENCIA ACTUAL Y LAS NUEVAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004 y consecuente vigencia, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado generó discusiones múltiples debido a su contenido, mismo por demás novedoso, no menos oscuro y confuso, amén de su dificultad para interpretarla y aplicarla.

La Ley que se comenta por mandato de su artículo 1º, reglamenta el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y refiere que los particulares tendrán derecho a una indemnización a cargo del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes y derechos de dichos particulares.

En efecto, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se modificó la denominación del Título Cuarto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 quedando de la siguiente forma:

“TÍTULO CUARTO

De las Responsabilidad de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado

Art. 113.-.....

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

En términos del artículo Único Transitorio, entró en vigor el 1º de enero de 2004, con el objeto de que, tanto la Federación, las entidades Federativas los municipios contaran con un periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, a fin de proveer su debido cumplimiento.¹⁰⁰

En esta Ley, el legislador encargó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no solo conocer de los juicios de legalidad en contra de las resoluciones emitidas en el procedimiento de reclamación, sino también instaurar los procedimientos mismos de reclamación de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales; es decir le encomendó realizar una actividad netamente administrativa, sin considerar que no tiene la calidad de autoridad de tal naturaleza y no obstante tratarse de un organismo

¹⁰⁰ REBOLLO, Luis Martín. Reflexiones sobre el Recurso de Reclamación y sus implicaciones en el Marco de la Seguridad Jurídica. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Responsabilidad Patrimonial del Estado. XVI Reunión Nacional de Magistrados 2007.

jurisdiccional con competencia expresa para tramitar y resolver los juicios de legalidad regulados por el Código Fiscal de la Federación y a partir de 2006 por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así las cosas, ante la existencia y vigencia indiscutible de la LFRPE, fue labor de los Magistrados integrantes del TFJFA observar y aplicar sus normas con sujeción a su letra y postulado, dándosele diferentes interpretaciones.

En principio, de acuerdo a esta Ley, son sujetos de ella los entes públicos Federales, los cuales describe, a saber, Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal; descripción que implica que la ley no aplica a entes públicos estatales, municipales y locales en general.

En cuanto al procedimiento, de acuerdo a los preceptos que integraban el Capítulo III de la Ley, se iniciaba con la reclamación de parte interesada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y conforme a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la cual en términos del artículo 9º, conjuntamente con el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho son de aplicación supletoria de la Ley de que se trata.

La reclamación se presentaba de manera independiente a la demanda de legalidad o conjuntamente con ésta; esto es, se promovía el procedimiento de reclamación, simultáneamente con el juicio a través del cual se impugna el acto de autoridad administrativo que se reputa como dañoso. En este último supuesto el Magistrado Instructor a quien se turnaba el asunto proveía lo conducente respecto de la demanda de legalidad y ordenaba se suspendiera el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, hasta en tanto se hubiera dictado sentencia definitiva en dicho juicio, tal como lo prescribía el artículo 18 de la ley relativa.

Otras interpretaciones que se le dieron a la LFRPE la tenemos en las siguientes reflexiones sobre el recurso de reclamación y sus implicaciones en el marco de la seguridad jurídica.

El texto vigente hasta el 12 de junio de 2009, del artículo 18 de dicha Ley, que establecía la Reclamación, dio lugar a diferentes interpretaciones respecto del tratamiento que se debía dar a la instancia que formulara el afectado por la administración irregular. Un primer criterio se manifestó en el sentido de que las Salas Regionales debían desecharlas por improcedente, ya que en los términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, solo es competente para conocer de resoluciones definitivas, y la reclamación de indemnización no contiene resolución alguna.

Otro criterio consideró que debía admitirse la reclamación del particular y tramitarse como un procedimiento administrativo, no contradictorio, por lo que solo debían participar, el reclamante como pretensor de una indemnización, y el Tribunal, como órgano decisorio,

quien debería resolver la reclamación después de conocer los elementos que le aportara la impetrante, y aquella información que, en caso de considerarla necesaria le requiriera, vía informe, a las presuntas responsables, que no tendrían el carácter de partes, ya que su intervención en el procedimiento debería limitarse a proporcionar la información solicitada.

Finalmente, otro criterio era que al admitir la instancia de los particulares afectados, se les diera, el tratamiento de juicio, por lo que la reclamación se debería tramitar como un contradictorio de tal forma que se emplazara a la autoridad responsable, a fin de instruir todo un proceso.

La diversidad de opiniones que se han señalado, derivaban de imprecisiones de la ley por su forma de regular la reclamación, las cuales se generaron por los cambios realizados en la Cámara Revisora, ya que en el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Senadores se decía que la reclamación podría ser presentada indistintamente ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, o bien ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sin embargo, cuando dos años después se discutió la minuta en la Cámara de Diputados, fue modificada la vía, de tal forma que en el texto aprobado, el artículo 18 de la Ley en cuestión, quedó establecido que la reclamación se podría formular ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al señalar:

“Artículo 18.- La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.”

Dando lugar a las interpretaciones de referencia.⁹⁹

Ahora bien, dentro del procedimiento de responsabilidad patrimonial, surgió la pregunta sobre qué tratamiento debe darse a la instancia que formulara el afectado por la actividad administrativa irregular, Reclamación o Juicio? (Arts. 18 y 24 LFRPE anterior)

Para encontrar la debida respuesta a dicho cuestionamiento se precisó que el contenido de la pregunta solo se encuentra referida a la primera fase o etapa de todo proceso para resolver la solicitud inicial (reclamación), y es en este caso cuando debía elegirse uno de estos caminos, dejando para una etapa posterior la impugnación de la resolución que niegue lo solicitado o no satisfaga la pretensión del reclamante.

De esta manera, partiendo de la interrogante formulada en los términos plateados no encontraban que debían pronunciarse por uno o por otro formato; ya sea por un procedimiento de reclamación o por un contencioso administrativo, lo cual implicaría necesariamente, que en cada caso existiera diferente trámite para el reclamo de la indemnización, ya que el procedimiento de reclamación se identifica como una serie de actos que manifiestan en una relación lineal directa entre dos partes, una que insta y otra que resuelve, a diferencia del procedimiento contencioso en donde la relación es triangular:

⁹⁹ XVI Reunión Nacional de Magistrados 2007

con una parte que insta ante un tercero imparcial, respecto de una pretensión de un sujeto hacia otro, que plantea sus defensas y excepciones.

Conforme a lo anterior, si la reclamación la identificaban como un procedimiento y no como un juicio su relación tendría que darse en forma lineal directa entre el reclamante y el órgano resolutor que es el TFJFA; si, por el contrario, la reclamación quedaba identificada como un juicio, ese Tribunal, como juzgador debería emplazar a la presunta responsable para que alegue lo que a su derecho convenga.

A fin de tomar una decisión al respecto, resultaba importante precisar que en los términos del artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con el que se da inicio al Capítulo III denominado “Del Procedimiento”, se precisaba claramente que para la determinación de la responsabilidad patrimonial existían diferentes procedimientos aunque, de cualquier forma de acuerdo con el texto de este Capítulo, dichos procedimientos tienen su inicio en la reclamación; es decir, el primer procedimiento queda identificado como de Reclamación.

Por otro lado, en el artículo 18 de la propia ley, se establecía que la referida reclamación se presentaría ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme lo dispone la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, de lo que se derivaba que debería realizarse conforme a sus artículos 15 y 15 A, que sólo fijan las formalidades para la presentación de la instancia, no para el desarrollo del procedimiento, ya que señalan, lo siguiente:

“Artículo 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

Artículo 15-A.- *Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:*

I. *Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;*

II. *Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado;*

III. *En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la*

administración pública federal ante la que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y

IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia u organismo descentralizado, aun y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado”.

Por otro lado, y con relación a la instrucción del procedimiento, el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señalaba que deberá ajustarse, además de lo que dispone la propia ley, en cuanto a la presentación de la Reclamación, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional. (A partir del 1° de enero de 2006, la vía jurisdiccional se regula en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo).

Por tanto, aunque la presentación de la reclamación debía ceñirse a lo establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por disposición de la ley de la materia el procedimiento es de naturaleza jurisdiccional, por lo que en un procedimiento contencioso administrativo ese Tribunal resolvería si proceda la indemnización de daños y perjuicios que reclamaren los particulares por la actividad irregular de los órganos del Estado.

No es novedoso que un procedimiento administrativo tenga la forma de un juicio; claro ejemplo de ello lo tenemos en materia de propiedad industrial, cuyo procedimiento ante la autoridad administrativa se inicia con una demanda y tiene un formato de contradictorio.

Lo novedoso en este caso era que la autoridad que debería decidir, fuera un Órgano Jurisdiccional, y aunque no conociera de una resolución definitiva, su pronunciamiento sería sobre una pretensión de indemnización que la llevaría a calificar la legalidad de la actuación de la autoridad, y como consecuencia la procedencia del pago de daños y perjuicios.

Posteriormente, esta problemática quedó resuelta con la reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 12 de junio de 2009, en la que se determinó que ya no corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer desde el inicio, de reclamaciones, poniendo como ejemplo las que presentaron contra el Instituto Mexicano del Seguro Social familiares de una de las víctimas del incendio de la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, ocurrido el 5 de junio pasado. Quedando modificado el Artículo 18 de esa Ley, como sigue:

“Art. 18. La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

Sólo posteriormente, y de acuerdo con el Artículo 24 de la misma ley, “las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

4.1.1 RECURSO DE RECLAMACIÓN

Como quedó asentado anteriormente, a partir de la reforma de 2009, la indemnización conforme al artículo 18 y 19 de la LFRPE, se podrá reclamar según lo establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo y este procedimiento, deberá ajustarse además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en la vía jurisdiccional.

La responsabilidad del Estado, consiste en la obligación que tiene el Estado de proteger a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas, de la Administración Pública Federal y estatal y de sus funcionarios, indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica, que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.¹⁰¹

Este tipo de responsabilidad, puede ser directa o indirecta, entendiéndose por la primera, aquella que se imputa a la Administración Pública, sin ser indispensable identificar al agente o servidor público de la misma; por su parte la responsabilidad indirecta es aquella que precisa identificar previamente al agente o servidor público a quien por su actuación culposa, negligente o dolosa se le responsabiliza frente al particular lesionado.

Derivado de la reforma Constitucional del artículo 113, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, en vigor a partir del 1° de enero de 2004, y de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se reconoce la responsabilidad objetiva y directa del Estado para que reconozca el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, a través de sus servidores públicos sin necesidad de identificar a estos últimos.

4.2 IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL DIVERSOS A LOS REGLAMENTOS.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en el año de 2006, se dispuso una novedosa hipótesis de competencia para las salas que integran el TFJFA, de juzgar no solo resoluciones administrativas particulares,

¹⁰¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa. 1ª. Edición 2005.

sino la impugnación de actos administrativos, decretos, y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, lo cual constituye un gran avance a la plena jurisdicción.

Señala el artículo 2° de la LFPCA, lo siguiente:

“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.

.....”

Este precepto establece la procedencia del juicio en estos supuestos, revoluciona el contencioso administrativo ordinario, en el que tradicionalmente solo se podían juzgar actos de autoridad específicamente enderezados en contra de un particular, afectando su situación jurídica real, concreta y causándole un perjuicio o agravio directo.

Como todos sabemos, en nuestro sistema jurídico mexicano, contamos además de un medio extraordinario de control constitucional de los actos de estado, como lo es nuestro juicio de garantías, el cual, atento al supuesto previsto en el artículo 103, fracción I de nuestra Carta Magna, se convierte, entre otros supuestos, en un contencioso administrativo de control, no solo de la constitucionalidad de los actos de la Administración Pública, sino también de control de su legalidad.

La competencia con que originalmente contaban los Jueces de Distrito para conocer, en primera instancia, de diversos litigios en contra de la administración pública centralizada y descentralizada, vía control constitucional de las garantías y desbordada a “control simple” de la legalidad, dado el llamado “abuso del amparo” que tiene lugar a través de las garantías de legalidad y exacta aplicación de la ley, previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, fue trasladada con la reforma sufrida en el año 2000 por la Ley Orgánica respectiva, a la jurisdicción administrativa, representada por el nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; este proceso parece haberse completado con la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y en concreto, con la novedosa hipótesis de competencia que en ella se da a las Salas que integran ese Órgano, para juzgar disposiciones generales que no constituyan reglamento y, menos aún ley.

La razón fundamental de la reforma, fue sin duda terminar de fortalecer la jurisdicción ordinaria, vía Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluyendo en su competencia no sólo a las resoluciones administrativas particulares, sino a cualquier resolución administrativa general, ya que para los legisladores resultaba sin duda evidente que es profusa la actividad administrativa del Estado en esta materia y que, además, diversas leyes ordinarias como, el propio Código Fiscal de la Federación o la Ley del Servicio de Administración Tributaria o la Ley del Seguro Social, prevén la posibilidad de que las autoridades administrativas diversas al Presidente de la República expidan actos,

resoluciones, decretos o acuerdos de carácter general y que puedan afectar en su esfera jurídica y de manera concreta a los particulares destinatarios; concentrando así el grueso de la materia o actividad administrativa bajo la competencia de la jurisdicción ordinaria.

Ahora, si bien la procedencia del juicio en el caso de decretos y acuerdos de carácter general y resoluciones administrativas definitivas buscó complementar el control de la legalidad de los actos administrativos, la incorporación de esta materia en la competencia del TFJFA implica la revisión de actos emitidos por diversas autoridades administrativas de diverso nivel, como en el caso de las “resoluciones administrativas definitivas”, remitiendo a la Ley Orgánica del TFJFA para determinar de acuerdo con el artículo 14, las materias en las que procede su impugnación.

Al respecto, el artículo 1° de la citada Ley Orgánica, establece:

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Con la organización y atribuciones que esta ley establece.

.....”

La naturaleza del contencioso administrativo se le atribuye expresamente, en tanto que el artículo 14, penúltimo párrafo de la LOTFJFA citada, prevé lo siguiente:

“.....

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.

.....”

Al separarse en este artículo la procedencia de juicio en los casos señalados, se marca la naturaleza distinta del mismo.

La redacción de este párrafo inicia la clasificación del contencioso administrativo, distinguiéndolo del resto de los temas de competencia sin precisar una regulación específica para este tipo de contencioso, como sí lo hace en el artículo 15 al remitir su regulación a otro ordenamiento.

En este tipo de contencioso administrativo, se analizará una disposición de carácter general, por lo que no implica una afectación única derivada de un acto concreto, salvo en el caso del primer acto de aplicación. En este caso el análisis de la legalidad del acto administrativo, tendrá un marco más amplio y los efectos de la sentencia en estos casos también serán diferentes.

Se considera necesaria la expedición de una regulación específica en materia de impugnación de decretos y acuerdos de carácter general y contra resoluciones administrativas definitivas, con el propósito de que se definan con claridad los alcances de la resolución que se dicte.

Los alcances de la sentencia que se señalan en el artículo 52 de la LFPCA prevén que se podrá declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, inclusive el primer acto de aplicación que se hubiese impugnado, pero nada se dice sobre decretos y acuerdos de carácter general cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en el primer acto de aplicación, con lo que no se define si el alcance de la sentencia será anular un decreto o acuerdo o sólo anular el acto que se basó en dicho decreto o acuerdo.

La interrogante más fuerte que surge es sí, las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden tener efectos “*erga omnes*”. Al respecto, vale la pena recordar que en materia de amparo priva el principio de relatividad de la sentencia, y resulta necesario valorar si también priva para efectos del juicio contencioso administrativo.

Es comúnmente reconocido que un anhelo del Contencioso Administrativo de plena jurisdicción, es que sus sentencias sean “*erga omnes*” y en el caso de resoluciones y/o acuerdos administrativos de carácter general, nos encontramos con que quien promueva tiene que tener interés jurídico para que le sea admitida la demanda.

Sin embargo, alguna parte de la teoría Contenciosa Administrativa, considera que esto va más allá de la naturaleza del juicio contencioso, mientras que otros autores argumentan que para lograr la plena jurisdicción, se requiere atribuir, en algunos casos, efectos “*erga omnes*” a las sentencias.

Por la naturaleza de este tipo de actos impugnados, es fácilmente detectable, que el hecho de declarar la nulidad respecto de una resolución de carácter general para una sola persona, pudiera generar inequidad respecto a los demás obligados a su cumplimiento.

Debemos distinguir varios casos: en primer lugar, si está viciada una resolución y en la sentencia se obliga a la autoridad a emitir, la nueva que emita en cumplimiento a la sentencia, y en la que se subsanen vicios, va a beneficiar a todos los obligados puesto que la autoridad tendrá que cumplir con el principio de publicidad y resultaría ilógico que subsistiera la resolución anterior. Sin embargo, mientras se emite la nueva resolución el juicio solo beneficia al promovente, ya que se sigue aplicando la resolución anterior.

Por ello consideramos, que el caso de violaciones procedimentales es sencillo, puesto que, en el caso de que se anule una resolución de carácter general, evidentemente, cualquier emisión de una nueva, de hecho no podrá ser aplicable únicamente para aquél que promovió el juicio, sino que se emitirá una nueva que por su naturaleza (de carácter general) a partir de su vigencia será aplicable a todos y no sólo a aquellos que obtuvieron sentencia favorable.

Sin embargo, es conveniente que meditemos qué procederá cuando una resolución de carácter general sea anulada total o parcialmente por cuestiones de fondo, al no ceñirse a los principios que tutelan la seguridad jurídica de los gobernados, entre otros los de reserva y primacía de la ley. La pregunta sería se dejaría de aplicar a todos los afectados o sólo para quien promovió.

Una solución ortodoxa determinaría que el efecto benéfico va a ser sólo para quien lo pidió en juicio. Si se declara la nulidad, sólo se le beneficia a quienes promueven el juicio contencioso administrativo.

Sin embargo resulta conveniente analizar si con la Ley actual se puede determinar con efectos “*erga omnes*” una nulidad a una resolución de carácter general.

Hay algunas opiniones de que esto se podría lograr vía jurisprudencial con una justificación de la inequidad que se genera, con la idea de que nuestro Tribunal avance en su función de control total de legalidad; sin embargo, se considera conveniente promover por los conductos que correspondan una iniciativa de reforma en donde se establezca con claridad de que, en estos casos, las sentencias tengan efectos *erga omnes*.

Por otro lado, de la interpretación de los artículos 2º, 13 fracción I, incisos a) y b) y 14 fracción II de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se deduce que el juicio contencioso procede contra 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.

Ahora bien, tratándose de la impugnación de las Reglas de carácter general como autoaplicativas, genera la posibilidad de que el particular promueva el juicio contencioso administrativo, sin ocuparse de criticar diverso acto de autoridad que en forma concreta e individual afecte su esfera jurídica. La litis se contraerá a determinar si las Reglas referidas pugnan o no con la ley.

El artículo 3º de la LFPCA, contiene el concepto de las partes que concurren al juicio y menciona al demandante; a los demandados (que puede ser: la autoridad que dictó la resolución impugnada, el particular favorecido por una resolución administrativa, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el Titular de la Dependencia u Organismo Público, en el caso de autoridad federativa coordinada), y finalmente al tercero que tenga un derecho incompatible con el demandante. Ahora bien, no queda claro el concepto de parte que deba concurrir a juicio cuando se impugna una Regla de carácter general, en virtud de que la ley alude a la autoridad que dictó la resolución impugnada, supuesto que no se actualiza en el caso a estudio, debido a que no se cuestiona la legalidad de una resolución, que en concreto, de manera específica, afecte los intereses de un particular.

El Magistrado Pablo Chávez Holguín¹⁰², sugiere adicionar el dispositivo legal comentado con una fracción en la que refiera que comparecerá como demandado el emisor de la Regla general cuestionada. A diferencia, de lo expuesto en la Ley de Amparo, se considera como parte, en los temas de inconstitucionalidad de leyes, en el juicio de amparo indirecto a la autoridad que emite la ley o reglamento, así como a la autoridad que promulga y publica la ley.

¹⁰² CHÁVEZ HOLGUÍN, Pablo. Reglas de Carácter General. Impugnación. Participación en la XVI Reunión Nacional de magistrados 2007 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado, tratándose de Reglas de carácter general como heteroaplicativas, la ley permite impugnar los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando los particulares los controviertan en unión al primer acto de aplicación. El particular está en la posibilidad de impugnar tanto la resolución administrativa, que en su contra emita la autoridad, cuanto los citados ordenamientos de carácter general.

Como se señaló anteriormente, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo define el concepto de autoridad demandada como aquella que emitió la resolución impugnada. Sin embargo es omisa en precisar el carácter de autoridad demandada, cuando se impugnan las Reglas de carácter general.

En los juicios en donde se cuestionen las Reglas de carácter general y la resolución impugnada en las que se aplicaron, se considera que concurrirá a juicio, únicamente la autoridad que emitió la resolución impugnada, sin embargo, cuestiona el Magistrado Chávez Holguín, hasta qué grado dicha autoridad está legitimada para defender un acto diverso al que ella emitió, como son las citadas Reglas de carácter general.

Cabe preguntarse, si en estos juicios, debe comparecer la autoridad que emitió las Reglas generales, o sólo su crítica se hará en los conceptos de impugnación, sin necesidad de llamar a juicio a la emisora de dichas Reglas. En el juicio de amparo directo es posible reclamar la sentencia definitiva y la ley en la que se funda, sin necesidad de llamar a juicio a las autoridades que emitan, promulgan y publiquen la ley, y su crítica se contrae a formular los conceptos de violación que demuestren su inconstitucionalidad. Ello sucede así porque en esta forma está regulada en la ley de la materia.

4.3 MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

A partir del 1° de enero de 2006, en que entra en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dentro de esta materia se incluye en el Título Segundo, Capítulo III un rubro denominado “De las Medidas Cautelares” que comprende los artículos del 24 al 28 del citado Ordenamiento.

En el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, se hace referencia genérica a las medidas cautelares al señalar:

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

I. El escrito donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, 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 que se solicita.*
- d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.*

II. Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

- a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida cautelar que solicita, y*
- b) Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.*

En caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II, se tendrá por no interpuesto el incidente.

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

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

En principio, es conveniente precisar el concepto de medida cautelar, y para este efecto se hace referencia a Podetti, citado por Enrique M. Falcón en su obra “*Derecho Procesal*”, que dice: “ (...) las medidas cautelares son actos procesales del órgano jurisdiccional, adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo, o previamente a él, a pedido de los interesados, o de oficio, para asegurar bienes o pruebas, o mantener situaciones de hecho, o para seguridad de personas o satisfacción de necesidades urgentes, como un anticipo que puede no ser definitivo”¹⁰³

El maestro Carnelutti, nos refiere que providencia cautelar viene de *cavere*, que significa previsión, diligencia o precaución. Asimismo, este autor nos señala refiriéndose a las providencias cautelares, que para “poder impedir un cambio posible o probable” no se puede hacer otra cosa que mediante un mandato del juez, quien inhibe que algo se haga o bien, ordena que algo ya hecho se deshaga o bien, se haga algo todavía no hecho”.¹⁰⁴

Asimismo, Chiovenda, quien las llama medidas de conservación o medidas provisionales cautelares, nos señala en su libro, *Instituciones de Derecho Procesal civil*, una definición más amplia:

“Si falta de declaración judicial o contractual apta para la ejecución forzosa, o si la ejecución misma exige un plazo más o menos largo y mientras tanto se presentan tales circunstancias que impiden en todo o en parte, o hacen más difícil o gravosa la ejecución del bien al cual se aspira en el día que esté declarada la voluntad de la ley o esté pronta para

¹⁰³ FALCÓN, Enrique M., *Derecho Procesal*, Tomo I, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina. P.p. 439 a 440.

¹⁰⁴ CARNELUTTI, Francesco. *Derecho Procesal civil y Penal*, Oxford, Primera Serie, volumen 4, México 2002. P.229

despacharse la ejecución, se puede prevenir este peligro, o acelerando la ejecución en los límites permitidos por la ley (por ejemplo con la autorización de embargo inmediatamente después de la notificación), o con otras resoluciones dirigidas a conservar el estado actual de las cosas”.¹⁰⁵

De igual manera el doctor Héctor González Chévez, nos refiere que las medidas cautelares son “(...) las medidas adoptadas por el Órgano Jurisdiccional con la finalidad de asegurar provisionalmente la efectividad práctica de una eventual sentencia estimatoria y evitar que durante la pendencia del proceso se produzcan daños y perjuicios de difícil o imposible reparación”.¹⁰⁶

No podemos dejar de mencionar a Calamandrei,¹⁰⁷ que sobre las *medidas cautelares* ha sostenido que “(...) nunca constituyen un fin por sí mismas, sino que están ineludiblemente preordenadas a la emanación de una ulterior providencia definitiva y al resultado práctico que aseguran preventivamente. Más que hacer justicia contribuyen a garantizar el eficaz funcionamiento de la justicia”.

Ahora bien, en el artículo 24 antes transcrito, se dice que las medidas cautelares que pueden decretarse son las necesarias para mantener la situación de hecho existente que eviten que la resolución impugnada deje el litigio sin materia o causen un daño irreparable al actor, con la limitación de que no se cause con las medidas decretadas perjuicio al interés social o al orden público.

Asimismo, en la legislación en comento se establece: en la fracción I los requisitos que debe contener el escrito en que se soliciten las medidas cautelares entre los que destacan la expresión de los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar; y en la fracción II los comentarios que se deben anexar que acrediten el derecho del solicitante para gestionar la necesidad de la medida cautelar que solicita; requisitos, entre otros de procedencia de la medida cautelar de que de no cumplirse hacen improcedente la admisión del incidente que se tendrá por no interpuesto.

Igualmente, se autoriza al Instructor para ordenar una medida cautelar cuando considere que los daños que pueden causarse son inminentes y en los casos en que pueda causarse una afectación patrimonial exigir una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida decretada, medidas que también puede decretar la Sala a petición del actor pero motivando las medidas adoptadas, obligando al particular a justificar en su petición porqué son indispensables las medidas.

En el artículo 25 de la Ley en cita, se establece el límite de petición de medidas cautelares, dentro de las que se encuentra el informe que debe solicitarse, el plazo en que debe rendirse y el plazo en que debe dictarse por la Sala Regional la resolución definitiva, y decidir sobre la garantía ofrecida, la posibilidad de modificar o revocar la resolución que decreta o niegue las medidas cautelares, la sanción por incumplimiento a las medidas

¹⁰⁵ CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Cárdenas Editores, México 1989. Pág. 316.

¹⁰⁶ GONZÁLEZ Chévez Héctor. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005. Pág. 736.

¹⁰⁷ Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares. El Foro 1997. P.p.44 y 45.

cautelares y en el caso, que el afectado señale las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado, establece el derecho a una indemnización por daños y perjuicios; por su parte, en el artículo 26 de la Ley Federal de procedimiento contencioso Administrativo se prevé que la Sala podrá decretar medidas cautelares positivas cuando se trate de situaciones jurídicas duraderas que produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

En el presente trabajo, haremos los comentarios respecto de la suspensión del acto impugnado, por ser la medida cautelar más relevante, pues con la aplicación de tal medida se pretende detener preventivamente la ejecución de un acto administrativo para que las cosas queden en el estado en que se encuentran en prevención al daño que pueda causarse al particular con la ejecución del acto administrativo y conservar la situación existente durante el tiempo que tarde en resolverse el juicio principal, que amenace la efectividad de la sentencia.

Los requisitos esenciales de toda medida cautelar son para su adopción, los siguientes:

1. Apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*) que obliga a la valoración de los hechos y fundamentos de derecho que lleve a la convicción de cierta probabilidad de viabilidad de la pretensión del actor, con los elementos aportados hasta ese momento procesal.
2. Peligro de demora (*periculum in mora*) que hace necesario que se decrete una medida cautelar antes de que se resuelva el fondo del litigio porque de no hacerlo así el demandante sufriría un daño irreparable.

Las medidas cautelares tienden a prevenir daños al solicitante o evitar que el juicio quede sin materia de ejecutarse el acto que se impugna, esto es así, pues la interposición de un medio de defensa no suspende por sí mismos los efectos de los actos impugnados por la presunción de validez que ostentan; por regla general, para su efectividad deben ejecutarse, lo que hace necesario que exista la posibilidad de pedir la suspensión que es la medida cautelar más idónea y solicitada a fin de que no se le causen al destinatario de los actos administrativos perjuicios derivados de los mismos, mientras se resuelve el juicio de nulidad, siempre que se otorgue garantía suficiente para resarcir a la contraparte de los daños y perjuicios que puedan causarse; medida que se debe negar cuando se afecte el interés social o el orden público como en el caso que, de concederse, impida la prestación de un servicio público. En esta medida no se controvierte el acto impugnado sino lo que se pretende es detener los efectos durante el tiempo que dure el proceso en lo principal que responde al principio del “*periculum in mora*”. Todo esto, porque es imposible decidir de inmediato sobre el derecho que alega el promovente del medio cautelar.

Como se ha dicho, la medida cautelar queda sujeta, entre otros requisitos, a la apariencia o verosimilitud del derecho (*fumus boni iuris*) y al peligro en la demora, pues al pretenderse la nulidad de actos de la Administración Pública que tiene presunción de legalidad que los hace ejecutables una vez que se venza el plazo para su cumplimiento debe acreditarse la ilegalidad de tales actos, requisito que se satisface con la fundamentación de

la medida precautoria en la exposición que haga el solicitante en su escrito y las razones que justifiquen la circunstancia de que al dictarse la sentencia definitiva de no otorgarse la medida cautelar ésta ya no sea posible cumplirla por lo que existe el peligro de que se cause un daño.

Las medidas cautelares tienen carácter provisional ya que puede modificarse la resolución que las decreta o las niega si varían las circunstancias en que fueron dictadas.

Para acreditar la verosimilitud del derecho no se requiere un análisis de fondo de la controversia sino de la posibilidad de que el derecho exista porque sólo se requiere apariencia del buen derecho.

La medida tiende al eficaz cumplimiento de la sentencia, lo cual se logra ordenándose al demandado que se abstenga de ejecutar el acto administrativo hasta que se resuelva el fondo del asunto.

Como se ha señalado, aún cuando se habla en forma genérica de medidas cautelares, lo que da oportunidad de otorgar otras medidas distintas a la suspensión, esta medida es la de mayor relevancia, pues era la única que se aplicaba antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para que las cosas se conservaran en el estado en que se encontraban y ahora se prevé la posibilidad de medidas cautelares positivas que obligan a la autoridad a adoptar determinadas acciones o abstenerse de llevarlas a cabo.

Este precepto ha causado confusión a los promoventes de los juicios que muchas veces cuando ya existe embargo en la vía coactiva solicitan la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado con apoyo del artículo 24 de la LFPCA, cuando existe la medida cautelar específica que se encuentra dentro del artículo 28 de la propia Ley en que se regula una especie de medida cautelar sobre todo en lo referente al cobro por la vía coactiva de créditos fiscales, situación comprendida en la fracción VI, pues si bien se debe considerar que dicha fracción no se encuentra desvinculada del párrafo primero del artículo 28 de la Ley procesal en cita, puede entenderse que en este caso para otorgar la suspensión es que el interés fiscal se encuentre garantizado ante la autoridad ejecutora, ya que de esta manera, no existe riesgo para el interés público al estar asegurado el pago del adeudo fiscal que trata de hacerse efectivo a través del procedimiento de ejecución, considerándose que antes del inicio del procedimiento de ejecución es posible solicitar la suspensión como medida cautelar genérica reuniendo los requisitos del artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Los promoventes, generalmente consideran que la fracción VI se encuentra desvinculada del primer párrafo del artículo 28 que se menciona y que basta con que se encuentre garantizado el interés fiscal ante la autoridad ejecutora y que se hubiera promovido el juicio contencioso administrativo para que sin mayores requisitos se les otorgue la suspensión que sigue siendo la medida cautelar más solicitada por los justiciables razón por la cual el texto amerita una revisión para dar mayor claridad al precepto para que sin interpretaciones jurídicas rebuscadas permita conocer de manera diáfana las situaciones a las que se aplica.

4.3.1 LA SUSPENSIÓN

Durante la vigencia del Código Fiscal de la Federación, hasta el 31 de diciembre de 2005, el artículo 208-BIS preveía que la suspensión de la ejecución se otorgaba bastando para ello que el particular la solicitara en el escrito de demanda o por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dictara la sentencia, y que se encontrara garantizado el interés fiscal, para conceder la suspensión provisional y posteriormente, por resolución de la Sala, de manera definitiva.

A partir de la entrada en vigor la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, con la redacción del artículo 28 en su primer párrafo, en relación con la fracción VI, surge la problemática de determinar si sólo en el caso que se dé alguno de los supuestos determinados en el primer párrafo puede concederse la suspensión solicitada.

El artículo 28 es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 28.- *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 citada.*

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”.

De la transcripción escrita, se observa que el demandante podrá solicitar la suspensión de ejecución del acto administrativo impugnado cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía o reinicie la ejecución, cumpliendo con los requisitos que previenen las primeras cinco fracciones; por su parte, en la fracción VI previene, que, tratándose de la solicitud de la ejecución en contra de actos relativos a la determinación, liquidación y 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 aplicables.

Puede apreciarse que al primer párrafo del artículo 28 de la Ley en comento, se incorporó parte del texto del artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, de anterior vigencia, mismo que en su primer párrafo disponía lo siguiente:

“Artículo 227.- Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, 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 del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de la suspensión solicitada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en la que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.”

Resulta evidente que el primer párrafo condiciona el otorgamiento de la suspensión de la ejecución a que se de cualquiera de los supuestos que en el mismo se prevé; por lo que aún con la fracción VI, es de índole similar a lo que era en su caso el artículo 208-BIS, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005; sin embargo, no puede estimarse que se pueda desvincular que en el caso que se solicite dicha suspensión pueda entenderse que no se puedan cubrir los presupuestos de condicionante anteriormente referidos.

Es precisamente de tal supuesto de donde puede estimarse que surge la problemática para en todos los casos en que se plantee la solicitud de suspensión, aún considerada como medida cautelar, pueda inferirse sea dable desvincularse del supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 28, que nos ocupa, pues todo parece indicar que en el proyecto original se prevenía en dos preceptos diversos, y fue en las modificaciones en la cámara de diputados, que se decidió conjuntarlos en uno solo, para establecerse a partir de la fracción VI, en relación con el primer párrafo en la forma en que actualmente aparece reflejado en la disposición en comento, lo cual ha redundado en el desafortunado resultado de no poder desprender del sentido previsto en el multicitado primer párrafo, como condicionante para la procedencia del incidente de suspensión.

Al respecto, se han emitido los siguientes criterios del Poder Judicial:

“SUSPENSIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN VI DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. AUN CUANDO SE TRATE DE UN SUPUESTO ESPECIAL DE PROCEDENCIA DEBEN CUMPLIRSE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL PRIMER PÁRRAFO Y LAS FRACCIONES I A V Y VII DE DICHO NUMERAL.- El artículo 28, primer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo prevé el derecho para el particular demandante de solicitar ante el órgano jurisdiccional que conoce del juicio contencioso, la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, pero le obliga a que previo a ello haya elevado la misma petición a la autoridad ejecutora y ésta se la haya negado, le haya rechazado la garantía que ofreció, o haya reiniciado su ejecución, además, le fija la carga de cumplir con los requisitos establecidos en sus fracciones I a V y VII (temporalidad de la solicitud, pruebas documentales, ejemplares de traslado, billetes de depósito o póliza de fianza y razonar sobre la procedencia de la petición). Ahora bien, la fracción VI del precepto aludido contempla un supuesto específico tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, en el que la suspensión del acto reclamado está sujeta a la constitución de garantía ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios emitidos en las leyes

fiscales aplicables. En esa medida, si bien esa hipótesis se aprecia como una norma de carácter especial en cuanto fija la procedencia de la suspensión respecto a los actos que en específico refiere y condiciona su efecto al evento antes indicado, no lo es al grado de considerar que tratándose de los actos que ahí se mencionan, no se requiera cumplir con los requisitos que establecen, tanto el primer párrafo del artículo 28, como las fracciones anteriormente mencionadas. Lo anterior es así, pues el carácter especial que puede atribuirse a la norma que regula la procedencia de la suspensión de actos específicos según lo precedentemente explicado, no significa que deba desvincularse del resto de lo requerido a quien eleva solicitud de suspensión de esos actos por el solo hecho de ser de la naturaleza que señala la referida fracción VI.

“TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO

IV.3°. A.78 A.

Amparo en revisión 408/2006.- Adrian Reyes García.- 14 de agosto de 2006.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Juan Bonilla Pizano.- Secretaria: Sandra Elizabeth López Barajas.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Novena Época

N° De Registro 174,066

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIV, Octubre de 2006

Tesis I.7°.A.478ª

Página 1406 Administrativa”

“MEDIDAS PRECAUTORIAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 24 Y 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU PROCEDENCIA. *Los artículos 24 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regulan las medidas precautorias decretadas en el juicio contencioso administrativo bajo dos supuestos específicos: a) el contenido en el primero de los numerales citados establece la posibilidad de que se decreten todas las medidas necesarias para 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, así como en los diversos 25 a 27; y b) el previsto en el artículo 28 que se refiere específicamente a la suspensión de la ejecución del acto administrativo reclamado, el cual de acuerdo con el primer párrafo del numeral en comento, procede cuando la autoridad ejecutora, la niegue, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, y de acuerdo a la fracción XI, cuando la Ley que rige el acto administrativo no prevea la suspensión de tal ejecución, esta 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.*

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 319/2006. Uriel Alejandro Torres Barroso. 16 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Luis Herrera Martínez.

Jurisprudencia 56/2007

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIO AL AMPARO AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS. *Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124,125 y*

135 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) suscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuesto en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución: 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si lo hubiera, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a exigir garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudiera ocasionarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio – debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en el caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta; del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definidad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso

Contradicción de tesis 39/2007 S.S.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en materia Administrativa del >Primer Circuito.- 21 de marzo de 2007.- cinco votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretaria Claudia Mendoza Polanco.

A: Que el rubro y texto de la anterior jurisprudencia fueron aprobados por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.- México, Distrito Federal a dieciocho de abril de dos mi siete.- Doy Fe MGRL/mht.”

4.4 EL RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA SENTENCIAS INTERLOCUTORIAS QUE CONCEDAN O NIEGUEN LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA

El recurso de reclamación se encontraba previsto en el numeral 242 del Código Fiscal de la Federación, para dar oportunidad, en caso de que procediera, de revisar las resoluciones del Magistrado Instructor que admitieran, desecharan o tuvieran por no presentadas las demandas, la contestación, la ampliación (de ambas) o alguna prueba; las que decretaran o negaran el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitieran o desecharan la intervención del tercero. Era entonces un recurso para impugnar actos trascendentes del juicio o que lo concluyeran sin que dictaran sentencia definitiva en cuanto al fondo del asunto.

La nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, asimismo lo contempla en su artículo 59; sin embargo, este tratamiento se amplió a partir del año de 2006, al iniciar su vigencia la Ley que regula de manera independiente al procedimiento contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ordenamiento que, con el objeto de ordenar a la justicia administrativa además de señalar la procedencia genérica señalada en el párrafo precedente, incorpora la figura prevista en el artículo 62, del Capítulo I, Título III de la citada Ley, dando oportunidad a las partes en el juicio de impugnar la sentencia interlocutoria dictada por una Sala Regional que otorgue o niegue la suspensión de la ejecución del acto reclamado.

En esta Ley, se han establecido requisitos para la procedencia del recurso de reclamación, como se lee en su artículo 62:

“ARTÍCULO 62.- Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

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 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.”

De conformidad con esta disposición, el recurso de reclamación procede:

- a) En contra de sentencias interlocutorias.
- b) Que concedan o nieguen la suspensión de la ejecución del acto reclamado.

c) Dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicha sentencia.

Requiriendo para tal procedencia que sea interpuesto:

d) Mediante escrito dirigido a la Sala Regional que la dictó.

Las prescripciones señaladas en los primeros tres incisos, constituyen requisitos esenciales de procedencia del recurso de reclamación, toda vez que es necesario que se interponga en contra de la sentencia interlocutoria que resuelva sobre la solicitud de suspensión definitiva (concediéndola o negándola) y dentro el plazo previsto para este fin. En cambio de no interponerse el escrito ante la Sala Regional que dictó la sentencia interlocutoria sino ante la Sala Superior, ello no afecta la suerte de la instancia, por lo que tal requisito no es sustancial.

No obstante la claridad del precepto sobre estos requisitos, procede señalar que las secciones de la Sala Superior han recibido recursos de reclamación interpuestos fuera del plazo mencionado o hechos valer en contra de acuerdos de Sala o de Magistrado Instructor.

En lo que concierne a la interposición extemporánea del recurso de reclamación, aparentemente obedece únicamente a una falta de cuidado de parte de los promoventes, pero tratándose de la interposición del propio recurso de reclamación en contra de acuerdos de la Sala, la situación es más compleja como se verá en párrafos ulteriores.

Así tenemos, que la procedencia del recurso de reclamación, está sujeta a dos requisitos, que son: su interposición dentro del plazo de cinco días hábiles posteriores a la fecha de notificación de la sentencia interlocutoria y en contra de sentencias interlocutorias que otorguen o nieguen la suspensión de la ejecución del acto reclamado, presentándose algunos casos en los cuales la interposición de este recurso se ha efectuado fuera del plazo antes mencionado, lo que ha derivado en la emisión de la tesis de rubro: **“RECURSO DE RECLAMACIÓN EXTEMPORÁNEO”**(*Expediente 9659/05-12-01-9/ ac1 /723/06-S2-09-05.- Actor: RÚSTICOS SAN RAFAEL, S.A. de C.V.- Resuelto en sesión de 1º de febrero de 2007 por unanimidad 4 votos a favor. Publicada en la revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correspondiente al mes de marzo de 2007, p. 242*).

Sobre el segundo de los requisitos de procedencia nos interesa destacar que el recurso de reclamación, se ha interpuesto no solo en contra de sentencias interlocutorias, sino en contra de actos de Magistrado Instructor o de la Sala Regional que desechan o niegan la suspensión provisional del acto reclamado.

Aquí se presentan dos cuestiones peculiares, la primera cuando se interpone recurso de reclamación en contra del acuerdo del Magistrado Instructor que desecha la solicitud de suspensión de los actos reclamados, cuando no se cumplieron los requisitos para darle curso a la solicitud de suspensión de la ejecución del acto reclamado, supuesto en el que las Secciones de la Sala Superior han considerado improcedente este medio de defensa. En este sentido se ha emitido la tesis, que lleva por rubro: **“DESECHAMIENTO A LA SOLICITUD**

DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO POR ACUERDO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR.- EL RECURSO DE RECLAMACIÓN ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLO”.- (Expediente 1799/06-03-01-9/946/06-S2-07-05.- Resuelto en sesión de fecha 27 de febrero de 2007, por unanimidad de 4 votos a favor. Publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correspondiente al mes de junio de 2007, p.79).

Sobre el mismo requisito, parece conveniente destacar que la fracción X del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé la posibilidad de la autoridad demandada para recurrir el auto dictado por el Magistrado Instructor a través del cual se otorga o se niega la suspensión provisional del acto recurrido, determinándose con claridad que se dejan a salvo los derechos del demandante para impugnar en la vía que corresponda tales determinaciones.

Este supuesto para la procedencia del recurso de reclamación, relativo a su interposición por parte de la autoridad demandada en contra del auto del Magistrado Instructor que concede la suspensión provisional al actor; si bien no está previsto en el artículo 59, sí lo prevé la fracción X del artículo 28, antes citado. Recurso de vida efímera pues obviamente rendido el informe por parte de la autoridad respecto de la solicitud de suspensión, la Sala resolverá en término de cinco días sobre la definitiva y esto traerá como consecuencia que el recurso de reclamación interpuesto por la autoridad en contra de la suspensión provisional sea declarado sin materia.

Con el establecimiento de esta norma se pretendió equiparar los derechos procesales de las partes, dándole oportunidad a la autoridad para recurrir a través del recurso un auto de trámite del procedimiento contencioso administrativo, puesto que **la parte actora tiene expedito el derecho para interponer juicio de amparo indirecto en contra del mismo auto.**

No obstante, ello da lugar a confusión en la interposición del recurso al existir una regulación diferente para cada una de las partes, pues en ambos casos éste se denominará de reclamación.

Tanto la Primera como la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal federal de Justicia Fiscal y administrativa, han emitido los siguientes criterios para diferenciar ambos recursos:

“RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 62 Y 28, FRACCIÓN X, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.- El artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la procedencia del recurso de reclamación, única y exclusivamente en contra de las sentencias interlocutorias que decreten o nieguen la suspensión definitiva, no así en contra de autos que desechen la solicitud de dicha suspensión o de aquéllos que decreten o nieguen la suspensión provisional, el artículo 28, fracción X, de la misma Ley, establece que tales acuerdos podrán ser impugnados por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 del propio ordenamiento referido, por lo tanto para

que proceda el citado recurso, es requisito indispensable que sea interpuesto por las autoridades demandadas en contra de un auto que decrete o niegue la suspensión provisional, pues de lo establecido por dicha fracción en su arte final, se infiere que en estos casos el actor tendrá que agotar el medio de defensa que proceda. En estos términos, el recurso de reclamación que interpone la parte actora en contra del auto que desecha la solicitud de suspensión, ya sea que se dicte por el Magistrado Instructor o de manera colegiada por la Sala Regional, es improcedente al no actualizarse los requisitos de procedencia señalados en los artículos 62 y 28, fracción X, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que para el supuesto del invocado numeral 62 son: a) se dirija en contra de una sentencia interlocutoria, b) que en la misma se decrete o niegue la suspensión definitiva y c) sea interpuesto por cualquiera de las partes contendientes; pero para el caso del numeral 28, fracción X, serán: a) se dirija en contra de un acuerdo del Magistrado Instructor, b) que conceda o niegue la suspensión provisional y c) sea interpuesto por las autoridades demandadas.”

“Recurso de Reclamación Núm. 6112/06-17-11-3/720/06-S1-04-05.- Resuelto por la Primera Sección de la sala Superior del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del 27 de febrero de 2007, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cásares.-Secretario: José Antonio Rivera Vargas.

“(Tesis aprobada en sesión de 27 de febrero de 2007.)”

“RECURSO DE RECLAMACIÓN,- SUS DIFERENCIAS EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 59 Y 62 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- El artículo 59 de Ley invocada señala que el recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no contestada la demanda, que admitan, desechen o tengan por no presentada la contestación de la demanda, admitan, desechen o tengan por no presentada la ampliación de la demanda y de la contestación a la ampliación de demanda, admitan desechen o tengan por no presentada alguna prueba, desechen o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción, admitan o rechacen la intervención del tercero. Este recurso se interpondrá ante la Sala o Sección dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate. Por su parte, el artículo 62 de la Ley en cita, establece como único caso de excepción que la reclamación procederá contra sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva y se interpondrá ante la Sección de la Sala Superior de este Tribunal mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva. Como se observa la diferencia de estos dos tipos de recursos se encuentra que en el primero procede en contra de resoluciones del Magistrado Instructor en los casos ahí citados, así como el término para interponerlo que es de 15 días y quien lo resolverá será la Sala que conozca del asunto, mientras que en el segundo, procede como único caso de excepción en contra de sentencias interlocutorias de la Sala que concedan o nieguen la suspensión definitiva, dentro del término de cinco días, y que serán resueltas por las Secciones de la Sala Superior.”

“Expediente 3117/06-19-01-1/60/07-S2-07-05
Actor: ELENES CASTILLO, S.A. DE C.V.

Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sesión de 15 de mayo de 2007.

Por: unanimidad de 4 votos

Magistrada Ponente: María Eugenia Días Vega.

Secretaria: María Elda Hernández Bautista.

(Tesis aprobada en sesión de 15 de mayo de 2007.)

Por último, es conveniente señalar que no son pocas las veces que el recurso de reclamación se ha tenido que dejar sin materia. Ello en virtud de que debido a lo prolongado en el trámite de este medio de defensa, las Salas Regionales de conocimiento emiten la sentencia definitiva antes de que se resuelva el recurso, por ello, se ha sustentado el criterio en la jurisprudencia cuyo rubro reza: **“RECURSO DE RECLAMACIÓN. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN SE EMITIÓ SENTENCIA DEFINITIVA EN EL PRINCIPAL Y ÉSTA HA QUEDADO FIRME.”** *(Tesis aprobada por acuerdo G/S2/3/2007.)*

Por su parte, el citado artículo 28 de la LFPCA, en su fracción VI, establece un caso de excepción que prevé la posibilidad de conceder la suspensión de la ejecución del acto reclamado cuando se haya constituido la garantía del interés fiscal por cualquiera de los medios previstos por las leyes fiscales aplicables, ha derivado en dos dudas fundamentales para las partes, de las cuales las Secciones de la Sala Superior han conocido al haberse interpuesto por la autoridad demandada recursos de reclamación en contra de las sentencias interlocutorias que concedieron la suspensión de la ejecución del acto o actos impugnados con apoyo en la garantía consistente en el embargo practicado por la autoridad administrativa en la vía coactiva; en donde dicha autoridad ha planteado que es obligatorio el cumplimiento de los requisitos formales previstos en las fracciones I a la V del artículo precitado para solicitar la suspensión del acto reclamado, y el hecho de que el embargo practicado en ejercicio de la facultad económico coactiva del Estado, no es uno de los medios de garantías previstos en el Código fiscal de la Federación, al no encontrarse expresamente previsto en el artículo 141 de dicho ordenamiento por lo que no es idóneo para conceder la suspensión de la ejecución del acto reclamado.

Al respecto, las Secciones de la Sala Superior, han analizado a profundidad esos temas emitiendo diversas tesis, en las que fundamentalmente se ha determinado:

A. La posibilidad de la actora de solicitar la suspensión del acto reclamado con apoyo en el embargo coactivo, sin que sea necesario que se agoten las fases previstas en las fracciones I a V del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que se trata de una de las medidas cautelares previstas en tal dispositivo por lo que no es posible condicionar la procedencia de la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado a la previa presentación de una solicitud de suspensión ante la autoridad demandada, ya que tal exigencia haría nugatoria tal medida cautelar, aparte de que las prescripciones legales mencionadas están haciendo referencia a una de las hipótesis posibles que pueden darse, (es decir que el gobernado haya solicitado ante la autoridad administrativa la suspensión del acto administrativo) por ello no impide que pueda acudir de manera directa a la Sala Regional a solicitar la suspensión del acto fiscal reclamado. En este sentido se ha emitido la tesis intitulada: **“SUSPENSIÓN DE LA**

EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.- ES UNA ESPECIE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES REGULADAS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” (Expediente 2349/06-12-03-8/536/06-S1-01-05.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 12 de septiembre de 2006 por unanimidad de 4 votos. Publicada en la revista del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correspondiente al mes de mayo de 2007, p. 653). Así como la tesis cuyo rubro reza: ***“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.- LA SOLICITUD PREVIA A LA AUTORIDAD DEMANDADA NO ES UN REQUISITO PARA SU PROCEDENCIA DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO***”. Dictada en el expediente preseñalado y publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, correspondiente al mes de abril de 2007 p. 143).

B. Por otra parte, se ha realizado el análisis y alcance del embargo practicado en el procedimiento administrativo de ejecución para llegar a concluir que es una forma de garantizar el crédito fiscal de las previstas en el Código Fiscal de la Federación, por lo que se ubica en la hipótesis de la fracción VI del artículo 28 en cita, que permite a la Sala Instructora conceder la Suspensión de la ejecución del acto reclamado con apoyo en el embargo practicado de manera coactiva, Lo que se refleja en la jurisprudencia V-J-1ª S-16 de la Primera Sección de este Tribunal, del siguiente rubro: ***“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.- EMBARGO COACTIVO, ES JURÍDICAMENTE IDÓNEO PARA GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 151 Y 144, SÉPTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN***”. Publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correspondiente al mes de mayo de 2007, p. 656).

Sobre el mismo tema se ha definido que la suficiencia de la garantía a través del embargo coactivo es responsabilidad de la autoridad ejecutora responsable del embargo y no de la Sala Regional ante la que se promueva la solicitud de suspensión del acto reclamado.

Finalmente, como ya se ha señalado, la interpretación inexacta del contenido de los numerales involucrados ha generado criterios incorrectos, como lo es la concesión o negativa de la solicitud de suspensión del acto reclamado en un acuerdo de la Sala Instructora y no en una sentencia interlocutoria, que es a través de la cual el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su fracción XII, permite que se formule, dado que la emisión de autos se refiere a la negativa o concesión de la suspensión siempre y cuando sea provisional, según lo dispuesto en las fracciones IX y X del propio dispositivo, por lo que es importante que dichas Salas acaten en sus términos todas las prescripciones legales contenidas en el artículo precitado a fin de no dejar sin defensa a la actora en el juicio, ya que el recurso de reclamación solo procede en contra de sentencias interlocutorias y no de autos de trámite. Determinación que tiene por objeto salvaguardar la garantía de debido proceso legal prevista a nivel Constitucional.

Por su parte, el Magistrado Victorino Esquivel Camacho, en la XVI Reunión Nacional de Magistrados 2007 del TFJFA, señala que, ante los muchos problemas que se presentan en la interpretación y aplicación de las normas previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se hace el siguiente planteamiento: si la Sala Regional dicta la sentencia interlocutoria que resuelve el incidente de la medida cautelar de suspensión, ya sea concediéndola o negándola y alguna de las partes interpone en su contra el recurso de reclamación por excepción, que en su oportunidad resolverá la Sección correspondiente de la Sala Superior; cabe preguntarse si la interposición del recurso impide o no continuar con el procedimiento contencioso administrativo en lo principal, y evita o no que en este se declare cerrada la instrucción y se pueda o no emitir la sentencia definitiva.

Para dar respuesta a lo anterior, se tienen dos posturas:

a) *Primera postura.*- En virtud de que tanto el procedimiento del recurso como su tramitación es parte de la instrucción del juicio principal, debe considerarse como una cuestión que impide se emita la sentencia definitiva, no obstante que no exista ninguna otra causa de impedimento, sino sólo la interposición del recurso.

b) *Segunda postura.*- Que la interposición del recurso de reclamación por excepción en contra de la sentencia interlocutoria de la Sala Regional que niegue o conceda la medida cautelar de suspensión, no impide que una vez concluidas todas las cuestiones procesales en el expediente principal, se declare cerrada la instrucción, se cite para alegatos y concluido el plazo, se dicte la resolución definitiva, considerando que el recurso de reclamación por excepción previsto en el artículo 62 de la LFPCA, no resulta una cuestión previa que impida declarar cerrada la instrucción, y obrar en consecuencia, además de que dicho recurso se tramita por separado del expediente principal y no se trata de un incidente de previo y especial pronunciamiento.¹⁰⁸

Al respecto, cabe señalar, que el artículo 28 fracción VIII de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es claro al señalar: “VIII.-La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo”. Por lo que no resulta procedente suspender el procedimiento dado que el mismo no es un incidente de previo y especial pronunciamiento en términos del artículo 29 de la propia Ley, pues solo lo son el de incompetencia en razón de territorio, la acumulación de juicios, el de nulidad de notificaciones, la recusación por causa de impedimento, la reposición de autos y la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

4.5 INCIDENCIAS EN EL TRÁMITE Y DESAHOGO DE PRUEBAS EN EL JUICIO.

Primeramente, nos referiremos a la *remisión del expediente administrativo*, cuando éste se ofrezca como prueba en el juicio.

¹⁰⁸ ESQUIVEL CAMACHO, Victorino Recurso de Reclamación por Excepción. XVI Reunión Nacional de Magistrados 2007, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Hasta el 22 de julio de 2005, el artículo 209 del Código fiscal de la Federación prohibió de manera tajante el envío de un expediente administrativo; sin embargo, al entrar en vigor el 23 de julio de 2005, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente,¹⁰⁹ el legislador federal estableció en el artículo 24, la posibilidad de que en el juicio fiscal los contribuyentes ofrecieran como prueba el expediente administrativo del cual emana el acto impugnado, pero esta posibilidad quedó limitada para la parte demandante en juicios fiscales, pues para otro tipo de juicios en materia administrativa siguió rigiendo en sus términos el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

Al entrar en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (1° de enero de 2006), la cual establece en su artículo Tercero Transitorio, que “quedan sin efectos las disposiciones que contravengan o se opongan a lo preceptuado en esta Ley”, derogó tácitamente el citado artículo 24 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente en lo que corresponde a la parte contenciosa, por oposición con el artículo 14, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 24 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, no estableció que quedaran excluidas del expediente administrativo las documentales privadas del actor y por otra parte precisaba que no se considerarían parte del expediente administrativo los documentos antecedentes de una resolución en la que las leyes no establezcan un procedimiento previo.

En tanto que el artículo 14 fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo, si prevé, en principio la exclusión del expediente administrativo de los documentos privados del actor, además de que no hace referencia alguna a que no formen parte de dicho expediente los documentos antecedentes de una resolución, de manera que en nuestra opinión si existe oposición entre ambos artículos y como consecuencia de ello, para los efectos del juicio ante el TFJFA, quedó derogado el multicitado artículo 24 de la Ley en comento.

Además, se estima aplicable el principio de derecho conforme al cual, tratándose de dos normas especiales, la norma posterior deroga la anterior.¹¹⁰

Ahora, al establecer el legislador la posibilidad de ofrecer en juicio el expediente administrativo, este debe ser aportado por la autoridad con los elementos que lo conforman tal y como fueron incluidos durante el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución impugnada, esto es, no sería válido que la autoridad demandada envíe copias certificadas.

Además, se considera que existe una unidad en la integración del expediente administrativo abierto por la autoridad fiscal o administrativa durante el procedimiento que da origen a la emisión de la resolución impugnada, pero tal unidad se ve rota cuando el

¹⁰⁹ Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2005 y de conformidad con su artículo Primero

Transitorio, entró en vigor un mes después.

¹¹⁰ Es de hacer notar que existen discrepancias entre las diversas Salas Regionales de este Tribunal, ya que algunas de ellas admiten como expediente administrativo copias certificadas de los documentos que realmente lo integran, en tanto que otras salas sólo admiten con el carácter de expediente administrativo el que abrió la autoridad con motivo del procedimiento que dio origen a la resolución impugnada, generando así incertidumbre en las partes que intervienen en un juicio contencioso administrativo federal.

expediente administrativo se tiene que integrar para ser valorado como prueba por el Tribunal.

Esto, en atención a lo dispuesto por el artículo 14, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al tener que excluir las documentales privadas del actor, cuando no se señalen expresamente como ofrecidas.

Asimismo, existe otro caso en que el expediente administrativo abierto por la autoridad demandada puede ser desintegrado en su unidad, aunque en ese supuesto no se haya ofrecido dicho expediente como prueba en el juicio. Nos referimos al artículo 15, fracción IX de la LFPCA que al establecer los documentos que se deberán adjuntar a la demanda y referirse a las pruebas documentales que ofrezca el demandante, textualmente señala: “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”.

En este sentido, puede acontecer que los documentos confidenciales o comerciales reservados se encuentren integrados en el expediente administrativo, debiendo ser aportados por la autoridad cuando le sean requeridos por el tribunal.

Esta situación puede generar problemas a las autoridades administrativas y fiscales ya que se verán obligadas a abrir un expediente adjunto en donde se integren los documentos que deben excluir para remitir el expediente administrativo al Tribunal.

Es de mencionarse, que si bien el artículo 14 fracción V de la LFPCA, referente a los requisitos de la demanda, es la que establece la posibilidad a que se ofrezca como prueba el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada, cabe considerar que no es un derecho exclusivo del demandante, sino también de la autoridad administrativa demandada al contestar la demanda y ofrecer pruebas documentales de su parte, puede ofrecer el expediente administrativo, pues no debe olvidarse que el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, establece el principio de paridad procesal para las instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas.

Inclusive, se estima que conforme a los artículo 3, fracción III y 18 de la LFPCA, el tercero que se apersona en el juicio ante el Tribunal, tiene derecho a ofrecer como prueba de su parte el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada, pues también rige para él el principio de paridad procesal a que se refiere el artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

Resulta oportuno puntualizar además, que si al ofrecer el expediente administrativo el demandante no ofrece como prueba de su parte las documentales privadas de las que sea autor, pero la autoridad demandada o el tercero autorizado de manera específica, ofrecen como pruebas esas documentales privadas, no se da la exclusión a que se refiere la fracción V, del artículo 14 de la LFPCA.

También es oportuno señalar que si alguna de las partes ofrece como prueba el expediente administrativo en el que se dictó la resolución impugnada sin ofrecer de manera específica las pruebas documentales privadas del actor, y al exhibirse tal expediente no se excluyen éstas, la Sala al dictar la sentencia, no deberá valorar dichos documentos no obstante que se encuentren en el expediente administrativo aportado.

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no establece un plazo específico para que la autoridad remita el expediente administrativo ofrecido por la parte actora o por el tercero y requerido por la sala competente, así como tampoco precisa cuales serán las consecuencias en aquellos casos en que no obstante se haya requerido, la autoridad administrativa o fiscal no remita el expediente administrativo en donde se haya dictado la resolución impugnada.

Dado lo anterior, se considera que en cuanto al plazo para que sea remitido el expediente administrativo ofrecido, resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 297 fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria y, por ende deberá ser remitido en el plazo de diez días.

Por lo que toca a las consecuencias de la omisión de la remisión del expediente administrativo por parte de la autoridad, encontramos que el artículo 38, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, faculta al Magistrado Instructor, para que entre otros acuerdos o providencias, imponer medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, por lo que podrá imponer como tal la multa hasta de mil pesos a que se refiere el artículo 59, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente.

Lo que no puede considerarse, es tener por aceptados los hechos que pretende demostrar la oferente con los documentos que forman parte del expediente administrativo, pues tal consecuencia sólo se dará en aquellos casos previstos en el primer párrafo del artículo 19 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe observar, que si en el expediente administrativo ofrecido por el demandante existiera un documento que manifieste desconocer y que se percató de su existencia al consultar el expediente en términos de la fracción V del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, nos encontramos ante una laguna de la Ley, ya que este supuesto no se ubica en ninguno de los casos previstos en el artículo 17 de la misma Ley, para otorgar al demandante la posibilidad de ampliar su demanda.

Por tal motivo, sería conveniente adicionar a éste artículo 17, este supuesto de otorgar plazo a la demandante para ampliar su demanda, ya que si bien conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica del tribunal, se faculta al Magistrado Instructor para dictar acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, también lo es que los supuestos de ampliación de demanda sólo son aquellos previstos por el citado artículo 17 de la LFPCA.

Otra cuestión se advierte respecto a la intervención del *tercero interesado* al juicio contencioso administrativo, en donde su emplazamiento resulta esencial para respetar su

garantía de audiencia, así como para configurar adecuadamente la litis y permitir la debida substanciación del proceso. Sin embargo, la regulación del tercero interesado no es suficientemente clara ya que las cargas procesales le corresponden casi en su totalidad a la parte actora, lo que origina incertidumbre entre los gobernados, y en muchas de las ocasiones el Magistrado Instructor enfrenta diversas dificultades de tipo jurídico y material para integrar el expediente, como lo es el emplazamiento de dicho tercero; se suma a esto la existencia de los diferentes criterios sobre el particular, la falta de disposiciones jurídicas que regulan esa figura jurídica, y de un sustento legal y jurisprudencial, en razón de que sólo está previsto que en caso de que exista un tercero interesado en el juicio, la única carga procesal para el demandante consiste en indicar en su escrito de demanda el nombre y domicilio de aquél y, en el supuesto de que lo omita, el Magistrado Instructor está constreñido a requerir al promovente para que realice el señalamiento respectivo, apercibiéndolo que de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda; y si el tercero interesado persiste en apersonarse en el juicio, debe justificar su derecho para intervenir en el mismo.

En efecto, no obstante que en la exposición de motivos de la LFPCA, se precisó que tenía por objeto fortalecer el estado de derecho mediante la regulación específica, concreta y detallada del procedimiento contencioso administrativo con la finalidad de dar certeza jurídica a los actores y a las instituciones jurídicas consagradas en dicho ordenamiento, hacer más accesible la impartición de justicia para los gobernados y asimismo, fortalecer la seguridad jurídica de los particulares ya que se establecía un medio idóneo para la defensa de sus intereses en contra de los actos de la Administración Pública, la administración del tercero interesado, no varió en forma alguna a la que estaba prevista en el Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 2005.

Vale la pena analizar la problemática planteada en la substanciación del juicio, cuando en la resolución impugnada se determina un reparto adicional de utilidades a los trabajadores de la demandante.

Esto es, cuando se impugna en el juicio contencioso administrativo una resolución en la que se determina o modifica un reparto adicional de utilidades a los trabajadores, éstos tienen el carácter de terceros interesados en el juicio al tener un derecho incompatible con la pretensión de la actora, es decir en que poseen un interés en que subsista la resolución impugnada, ya que en ésta se les reconoce el derecho a recibir una cantidad por dicho concepto, o bien, en el supuesto de que se les haya entregado una cantidad menor, a recibir una adicional, consecuentemente, su esfera jurídica puede afectarse en la sentencia que se dicte en el juicio, por tanto, su emplazamiento resulta esencial para respetar su garantía de audiencia, configurar adecuadamente la litis y permitir la debida substanciación del proceso.

Es de señalar, que el tercero interesado, debe ser emplazado en igualdad de condiciones que la demandada y le son aplicables todas las reglas que rigen el procedimiento; además, en congruencia con la garantía de audiencia se debe tener la certeza jurídica de quien o quienes son esos terceros interesados.

Por lo que Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la XVI Reunión de Magistrados 2007, han sugerido se reforme el artículo 14 fracción VII de la LFPCA, y se establezca como carga procesal para el demandante, además de indicar el nombre y domicilio del tercero, la consistente en aportar las constancias que revelan de manera fehaciente, por qué la persona o personas señaladas como terceros, tienen tal carácter, sin perjuicio de demostrar también quien ostenta su representación.

Otra situación que pudiera presentarse durante la substanciación del juicio, es la relativa al *trámite y desahogo de pruebas* a que se refiere el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que refiere que el Magistrado Instructor podrá ordenar de oficio el desahogo de pruebas documentales, siempre y cuando tengan relación con los hechos y que no hayan sido ofrecidas por las partes en el juicio. La apertura de la instrucción para el desahogo de pruebas a solicitud del Magistrado Instructor, al igual que el Magistrado Ponente de la Sala Superior debe ser excepcional y estar debidamente justificados los motivos y razones de la propuesta, para reabrir la instrucción; además, se debe precisar que pruebas se van a valorar y qué diligencias deberán desahogarse para un mejor conocimiento de los hechos y una vez acordado se reabrirá la instrucción; sin embargo dicho numeral no es claro al no precisar cuántas veces puede abrirse nuevamente la instrucción y si existe plazo para el cierre de la misma.

“Los medios de pruebas ofrecidos por las partes, son los instrumentos con los cuales se pretende lograr el cercioramiento del juzgador sobre los hechos objeto de prueba”, de ahí lo previsto por el artículo 40 de la Ley en comento, en el sentido de que las partes en el juicio contencioso, al plantear la controversia, deberán ofrecer y aportar las pruebas para que se les reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, las que serán desahogadas en su oportunidad y valoradas acorde al artículo 46 de la citada Ley.

Por ello la importancia y trascendencia del desahogo de pruebas, previstas por el artículo 41 de la LFPCA, que establece:

“ARTÍCULO 41.- El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.”

Del contenido de tal precepto, se advierte que el Magistrado Instructor de la controversia adscrito a la Sala Regional podrá ordenar de oficio, únicamente el desahogo de pruebas documentales, siempre y cuando tengan relación con los hechos, así como ordenar la práctica de cualquier diligencia, y la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico, para el mejor conocimiento de los hechos controvertidos, y desde luego que no haya sido ofrecido por las partes.

Atribución del Magistrado Instructor, que si bien ya se encontraba prevista en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta 2005, que regulaba el procedimiento contencioso administrativo, también es cierto que como hemos señalado a lo largo de este trabajo, la actual competencia del Tribunal, es más amplia ya que, además la materia fiscal, es competente para conocer de aquellas materias administrativas resueltas en términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos y, respecto de la proveniente de los tratados internacionales en la que nuestro país sea parte, atribución entendida que, para su ejercicio, debe estar acotada a que el Magistrado Instructor funde y motive su decisión de que las pruebas (precisar cuáles) las requiere para un mejor conocimiento de los hechos (más no del derecho), y que son para obtener y conocer la verdad, pues resultan necesarias para contar con mayor certeza de los hechos controvertidos, apoyándose de manera supletoria en el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga la que regula el procedimiento contencioso administrativo.

Igualmente, se considera que por regla general, tal atribución puede ejercerse posterior a la presentación de los alegatos y antes del cierre de la instrucción, dando pleno respeto a las reglas de la carga de la prueba, pues debe precisarse que con esta atribución no existe suplencia en la deficiencia de las partes, pues acorde al artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado al juicio contencioso administrativo, corresponde al actor probar los hechos constitutivos de su acción y a la demandada sus excepciones.

De igual importancia, el segundo párrafo del artículo 41, referido al Magistrado Ponente para proponer al Pleno o a la Sección del Tribunal se reabra la instrucción para el desahogo de las pruebas para un mejor conocimiento de los hechos.

Importante, porque tal atribución está referida al Magistrado Ponente que no habiendo instruido el juicio (por ser Magistrado integrante de la Sala Superior), resolverá (como Magistrado Ponente), y, una vez cerrada la instrucción, la controversia instruida en la Sala Regional correspondiente, por haberse ejercido la facultad de atracción en términos del artículo 48 de la Ley en estudio y los de la materia comprendida por el artículo 20 fracción I, inciso a) y b) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente, y los artículos 18 fracciones X y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La importancia radica en que, al igual que el Magistrado Instructor, deberá justificar los motivos y razones de su propuesta (en este caso al Pleno o la Sección del tribunal) para que se reabra la instrucción, y precisar que pruebas y diligencias deberán desahogarse para un mejor conocimiento de los hechos y, de acordarse, la sala Superior actuando en Pleno o en Sección, ordenará abrir la instrucción, con lo que surge la pregunta de si se devolverá el expediente original a la Sala Regional correspondiente para el desahogo de la pruebas o diligencia ordenadas proveyendo lo necesario para el desahogo de las pruebas, procediendo asimismo al cierre de instrucción y remitir nuevamente el expediente a la Sala Superior para que proceda a la emisión de la sentencia definitiva, o bien, el Magistrado Ponente desahogará y valorará, las pruebas solicitadas, sin haber llevado la instrucción del juicio.

A este respecto, habrá que esperar se den los supuestos de Ley y posteriormente los Magistrados de las Salas comenten sus experiencias sobre su aplicación.

De lo anterior se puede concluir que la atribución de oficio para el desahogo de pruebas del Magistrado Instructor de la Sala Regional y del Magistrado Ponente de la Sala Superior, prevista en el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe ser excepcional y debidamente justificada, para una impartición de justicia completa.

De igual forma, que la instrucción en el juicio solo pueda reabrirse como excepción para un mejor conocimiento de los hechos y mejor proveer, de manera tal, que integrantes de las Salas, ejerciten de forma apropiada sus atribuciones mediante una interpretación razonable del derecho y acorde a los principios de no suplencia de la queja, y dicten sus sentencias siguiendo los principios de justicia pronta, completa e imparcial, previstos en el artículo 17 Constitucional.

4.6 CONTENIDO Y ESTRUCTURAS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL

Como vimos en el Capítulo III del presente trabajo, la sentencia es el acto más importante de la función jurisdiccional, ya que representa el punto culminante de todo proceso contencioso.

A través de ésta se da cumplimiento a la garantía Constitucional de impartición de justicia a los gobernados, consagrada en el artículo 17 de nuestra Carta Magna. Es por medio de la sentencia que el juez declara lo que en Derecho procede, según lo que resulte del proceso, y pone fin a una controversia en concreto. Asimismo, la sentencia es el principal medio de legitimación de los órganos jurisdiccionales ante la sociedad.

Efectivamente, uno de los principios básicos en cualquier forma de Estado radica precisamente en el ejercicio de la función jurisdiccional, o de *decir el derecho*, lo que implica necesariamente el conocer de las controversias de cualquier naturaleza que le sean presentadas y brindar, en todos y cada uno de los casos, una resolución, que se encontrará plasmada precisamente en la sentencia correspondiente.

Es preciso recordar que las sentencias desde un sentido estricto pueden apreciarse desde dos puntos de vista:¹¹¹

a) Las sentencias, son los actos a través de los cuales se manifiesta la jurisdicción del juzgador competente en un caso concreto, y por medio de las cuales, se pone fin a una controversia surgida entre particulares o entre éstos y los órganos del Estado.

b) Las sentencias consisten en el soporte material en que se plasma la resolución tomada por el órgano jurisdiccional al resolver una controversia en concreto; el

¹¹¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª edición, México, 1995.

cual, en forma general, es de carácter documental, aunque con los adelantos tecnológicos, las sentencias pueden encontrarse plasmadas también en archivos electrónicos.

Para efectos del presente capítulo, únicamente se tomará en consideración el aspecto material de las sentencias, ya que es la manera en que se exterioriza el juicio del órgano jurisdiccional al resolver una controversia concreta.

En materia contenciosa administrativa federal, el artículo 50 de la LFPCA establece que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativas, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda en relación con una resolución impugnada.

Ahora bien, por la práctica generalizada o costumbre, la sentencia se compone generalmente de tres partes:

a) Resultandos

Según la definición aportada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “resultandos” deriva gramaticalmente del gerundio de “resultar”. Éstos se refieren a “cada uno de los fundamentos de hecho enumerados en sentencias o autos judiciales, o en resoluciones gubernativas”.

Cabe destacar que los resultandos, tanto en su denominación como en su contenido, no tienen un fundamento legal. Los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia contenciosa federal, de acuerdo al artículo 1° de la LFPCA, establecen los requisitos que deben reunir las resoluciones judiciales. En ellos no se hace referencia alguna a los resultandos, ya que sólo señalan:

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

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

A pesar de lo anterior, la tradición procesalista los ha establecido como un requisito esencial de cualquier sentencia, encontrando su razón de ser en el hecho de que todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado y motivado. En los resultandos, el juzgador precisa los antecedentes de instrucción del procedimiento respectivo, con la finalidad de brindar certeza en las partes respecto del trámite que se dio a todas sus actuaciones.

b) Considerandos

Según la definición aportada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “considerandos” deriva gramaticalmente del gerundio del verbo “considerar”. Se refiere a “cada una de las razones esenciales que preceden y que sirven de apoyo a un fallo o dictamen y empiezan con dicha palabra”.

El último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, establece que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva, deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Asimismo, en el diverso artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles se señala que las sentencias deberán contener las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias.

En materia contenciosa administrativa federal, el artículo 50 de la LFPCA establece que las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho, estando obligado el Tribunal a analizar primeramente aquellas causales de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto materia de impugnación, estando facultado para corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y para examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Como puede verse, el legislador estableció diversas formalidades a las que debe ceñirse el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de dictar sus fallos, las cuales por su naturaleza son propias de la parte considerativa al ser en esta en donde se plasman las razones jurídicas que llevan al órgano jurisdiccional a resolver en un sentido determinado.

c) Resolutivos

Según la definición aportada por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la palabra resultando procede del vocablo latino *Resolutum*, supino de *resolveré*, *resolver*. Se aplica “al orden o método en que se procede analíticamente o por resolución”.

Por su parte el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que las sentencias terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del Tribunal, y en su caso, fijarán el plazo dentro del que deben cumplirse.

A su vez, el artículo 50 de la LFPCA establece que las sentencias del TFJFA resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, siendo los puntos resolutivos donde se da cumplimiento a dicho mandato legal.

Expuesto lo anterior, y tomando en consideración que la inmensa mayoría de los justiciables a quienes se dirige un fallo jurisdiccional no son expertos en Derecho, surge la necesidad de que las sentencias sean asertivas y redactadas de manera sencilla, clara y precisa, con la finalidad de que puedan ser comprendidas en su integridad, por cualquier ciudadano mediante una simple lectura.

Resulta interesante mencionar, la propuesta efectuada por el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, en la XVI Reunión Nacional de Magistrados 2007 del TFJFA, respecto a los requisitos legales que éstas deben contener, para lo cual señala que las sentencias que dicte el TFJFA se denominen expresamente como tales, es decir, *sentencias*, y en su integración se observe la estructura siguiente:

1. A la primera parte de la sentencia se denomine ANTECEDENTES, en lugar de RESULTANDOS. Esto en virtud de que esta es la verdadera naturaleza de los hechos que ahí se precisan.

2. A la segunda parte de la sentencia se le denomine CONSIDERACIONES JURÍDICAS en lugar de CONSIDERANDOS; con lo cual se deja de usar un gerundio y se precisa la naturaleza jurídica de los razonamientos.

3. Por último a la parte final de la sentencia se le denomine FALLO, en lugar de lo que se denomina PUNTOS RESOLUTIVOS. Lo anterior, con base en el texto del artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el cual se establece, con toda precisión, que la resolución judicial expresará la determinación del Tribunal.

En los ANTECEDENTES, propone el Magistrado, relacionar de manera cronológica, sucinta y pormenorizada las principales actuaciones de la instrucción del procedimiento, debiendo precisarse la fecha, naturaleza de cada una de las actuaciones y su contenido, así como las correspondientes providencias jurisdiccionales, que en su caso, hayan recaído a las mismas.

Las CONSIDERACIONES JURÍDICAS, deben contener un resumen de la cuestión planteada (situación clara y precisa de la litis) y no la transcripción de los conceptos de impugnación; lo anterior obedece a que el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que las resoluciones judiciales en general deberán ser dictadas en forma breve, lo que incluso es acorde con varias tesis de los Tribunales Colegiados; así como de la apreciación de las pruebas (examen pormenorizado de ellas), y los fundamentos legales que se hayan analizado; en general los fundamentos y motivos que sostendrán el fallo. Lo anterior es acorde con varias tesis de los Colegiados.¹¹²

¹¹² Véanse las siguiente jurisprudencias y tesis:

1.-No. de Registro 196,477. Jurisprudencia. Materia: Común, Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, abril 1998. Tesis VI.2º.J/129.P. 599. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ

NO ESTA OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.

2.-No. de Registro 219,558 Tesis Aislada. Materia: Común. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su IX. abril de 1992. Tesis P 406. ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR

Judicial de la Federación. XII, noviembre 1993. Página: 288. AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.

El FALLO, es la parte culminante de la decisión jurisdiccional. En ésta se debe expresar con toda precisión y claridad el sentido de la determinación judicial, sus alcances y efectos, así como el tiempo en que, en su caso, se debe cumplir, sin remitir a otras partes de la sentencia, ya que ello crea confusión respecto del contenido y alcances de la misma.

4.6.1 PRINCIPIO JURÍDICO DE LITIS ABIERTA

El presente apartado tendrá como objeto estudiar el principio jurídico de *litis abierta* que se encuentra previsto en los artículos 1º, párrafo segundo y tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a partir de las novedades que al entrar en vigor dichos preceptos aportaron en relación con sus correlativos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación que estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 2005, así como las excepciones y particularidades a dicho principio que la nueva legislación prevé, adicionando el primero y reformado el segundo mediante el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Cabe recordar, que antes de imponerse en nuestro modelo de justicia administrativa fiscal actual, el principio que analizaremos en este punto, rigió el principio de litis cerrada, conforme al cual en el juicio contencioso administrativo federal, la controversia no podía ampliarse o extenderse y debía ceñirse exclusivamente a lo propuesto en el recurso administrativo que culminaba con la resolución impugnada.

Al respecto, el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, en vigor a partir del 30 de diciembre de 1966 en vigor a partir del 1º de enero de 1967, inició con un sistema de jurisdicción denominado de “litis cerrada” al establecer en el artículo 219 que la resolución impugnada debía ser apreciada en los términos en que lo fue ante la autoridad administrativa.

El numeral en estudio establecía literalmente lo siguiente:

“Artículo 219.- La resolución impugnada deberá ser apreciada en los términos en que lo fue ante la autoridad administrativa; (...)”

Es así que en el juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación a los justiciables no les era permitido hacer valer nuevos agravios en relación de los invocados en el recurso administrativo, pues de hacerlo, los mismos quedaban excluidos de la controversia, en cuyo caso esos agravios eran calificados de inoperantes.

4.- N°. Registro 180,262 Jurisprudencia. Materia: Penal. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, octubre de 2004. Tesis XXI. 3°. J/9. Página: 2260. RESOLUCIONES EN MATERIA PENAL. LA TRANSCRIPCIÓN INNECESARIA DE CONSTANCIAS ES PRÁCTICA DE LA QUE EL JUZGADOR GENERALMENTE DEBE ABSTENERSE EN ESTRICTO ACATO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

A propósito del sistema de litis cerrada el Tribunal Fiscal de la Federación fijó su postura al sustentar su jurisprudencia II-J-3 cuyo rubro señala:¹¹³

“TRIBUNAL FISCAL.-CUESTIONES EXCLUIDAS DE LA CONTROVERSIA SEGÚN EL ARTÍCULO 219 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.”

Como sabemos, el Código Fiscal de la Federación vigente desde el 1° de enero de 1967, antes analizado fue derogado por el diverso publicado en el D.O.F el 31 de diciembre de 1981, sin embargo el principio de litis cerrada no fue modificado por el legislador con motivo de la entrada en vigor del nuevo cuerpo legal.

En efecto, la figura de “litis cerrada” se mantuvo en el Código Fiscal de la Federación de 31 de diciembre de 1981, en vigor a partir del 1° de enero de 1983, a tal grado que el Tribunal Fiscal de la Federación así lo reconoció en su jurisprudencia número II-J-297, la cual en esencia sostuvo que la actora no podrá introducir en su demanda cuestiones diversas a las planteadas originalmente ante la autoridad administrativa, pues en caso contrario, el juzgador analizaría el acto combatido a la luz de argumentos que no fueron del conocimiento de la autoridad.

La jurisprudencia señala en su rubro:¹¹⁴

“LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD.- INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 215 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN VIGOR.”

Al respecto, mediante Acuerdo G/27/89¹¹⁵ la Sala Superior del Tribunal modificó la jurisprudencia para quedar como sigue:

“LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD.- INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 219 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967 Y 237 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO EN VIGOR”.- El actual Código Fiscal de la Federación no contempla literalmente la hipótesis legal regulada por el artículo 219 del Código Fiscal de 1967, en el que se establecía que la resolución impugnada debería ser apreciada en los términos en que lo fue ante la autoridad administrativa, además el artículo 237 de dicho ordenamiento en vigor establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los actos controvertidos del acto impugnado por tanto, si el precepto en comento en ninguna de sus partes prevé que los argumentos jurídicos no aducidos en el procedimiento administrativo, no puedan vertirse en el juicio de nulidad, resulta claro que los mismos deben ser materia de estudio en la fase contenciosa, sin que pueda considerarse que la demandada queda en estado de indefensión, toda vez que al contestar la demanda pueda rebatir cada uno de los conceptos de anulación hechos valer en la demanda”.

¹¹³ Jurisprudencia del tribunal Fiscal de la Federación 1937-1998, p. 448

¹¹⁴ Ibid, p.261

¹¹⁵ Ibidem. p.262

Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de jurisprudencia 11/93 y 20/93¹¹⁶, al resolver las contradicciones de tesis 37/92 y 23/92, en las que definió los alcances del sistema de “litis cerrada” y fijó las jurisprudencias que señalan en los rubros:

“CONCEPTOS DE ANULACIÓN. EL TRIBUNAL FISCAL NO ESTA OBLIGADO A ESTUDIARLOS CUANDO SOLO REITERAN ARGUMENTOS YA ANALIZADOS EN EL RECURSO ORDINARIO”

“TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS”.

Con motivo de las pretranscritas jurisprudencias del Alto Tribunal, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación emitió el Acuerdo /122/94 por el cual se dejó sin efectos la jurisprudencia número II/J/ 297 que había sido modificada por Acuerdo G/27/89 y que se mencionó líneas arriba.

Sin embargo, dicho principio de litis cerrada presentaba una importante problemática pues originaba que los juicios de nulidad estuvieran limitados en cuanto al pronunciamiento que podía hacer el entonces Tribunal Fiscal de la Federación respecto de las cuestiones propuestas en el recurso y, a menudo, lo convertía en un mero revisor de la legalidad en la emisión de la resolución que recaía al recurso, cuestión que era incompatible con la naturaleza de este Órgano Jurisdiccional, que al tener libertad de jurisdicción no podía convertirse en un mero revisor de la actuación de la autoridad administrativa.

Seguramente las jurisprudencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que me referí impactaron en el ánimo del legislador para la reforma a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981, en vigor a partir de 1983, pues dicha modificación las dejó sin vigencia y dio lugar al sistema de litis abierta dentro del juicio de nulidad, al cual me ocuparé enseguida.

El principio de litis abierta se introdujo legalmente en el Código Fiscal de la Federación el 15 de diciembre de 1995, que estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 2005, cuyos artículos 197 y 237 disponían lo siguiente:

“Artículo 197.- (...)

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

“Artículo 237.- (...)

¹¹⁶ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Núm. 72, diciembre de 1993, p. 13 y 20.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda”

Los preceptos jurídicos transcritos contienen el principio jurídico que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “litis abierta”, el cual implica en su concepción más amplia que en la demanda de nulidad el enjuiciante puede hacer valer conceptos de anulación novedosos o reiterativos en relación con aquellos planteados en el recurso administrativo y referidos a la resolución recurrida, los cuales deberán ser estudiados en la sentencia respectiva por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tal principio de litis abierta tuvo su origen en la Reforma del Código Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, la cual adicionó los párrafos cuyo énfasis se ha precisado en la transcripción efectuada, pues los artículos 197 y 237 del Código Fiscal, antes de la citada adición –en contraposición– regulaba un principio de *litis cerrada*, conforme al cual en el juicio contencioso fiscal se impedía que se analizaran los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo contra el cual se enderezó el recurso y no autorizaba al entonces Tribunal Fiscal de la Federación a estudiar los conceptos de anulación que reiteraban argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario.

Los artículos 197 y 237 citados con anterioridad a la reforma de 1995, disponían lo siguiente:

“Artículo 197.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regirán por las disposiciones de este Título. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que se refiera a instituciones previstas en este código y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el Magistrado Instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.”

“Artículo 237.- Las Sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de impugnar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar y resolver cada uno, aún cuando considere fundado alguno de ellos. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por los vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de nulidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda”

Es decir, hasta antes del 15 de diciembre de 1995 el demandante en el juicio de nulidad, no podía esgrimir o reproducir argumentos en contra de la resolución recurrida en sede administrativa, puesto que jurídicamente estaba impedida para ello, so pena de que los mismos se declararan inoperantes por disposición expresa de los numerales en análisis.

Sin embargo a partir de la entrada en vigor de la reforma en cuestión, el legislador cambió radicalmente el esquema de defensa del justiciable pues ahora, conforme al adicionado último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisficiera el interés jurídico del recurrente y éste lo controvertiera, se entendería que simultáneamente impugnaba la resolución recurrida en la parte en que continuara afectándolo; es decir, que cuando el otrora recurrente acudía al juicio de nulidad en contra de la resolución dictada en el recurso, el Tribunal Fiscal de la Federación debía considerar que también impugnaba la resolución recurrida en la parte que continuara afectándolo, aunque no lo señalara como acto impugnado en su demanda, pues tal precepto establecía la presunción en beneficio del gobernado de que también impugnaba la resolución recurrida.

El mecanismo de defensa expuesto considero fue mejorado con la adición realizada en la misma fecha por el legislador al cuarto párrafo del artículo 237 del citado Código, a establecer la obligación jurisdiccional del entonces Tribunal Fiscal de la Federación de pronunciarse sobre la legalidad del acto recurrido en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, siempre y cuando el Tribunal contara con elementos suficientes para ello.

La finalidad jurídica y los beneficios procesales que motivaron la introducción de litis abierta están contenidos en la **“Exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal para expedir nuevas leyes fiscales y modificar otras, presentada el catorce de noviembre de 1995 ante la Cámara de Diputados”**, la cual en la parte que interesa señala lo siguiente:

“(…) *Por otra parte, se proponen cambios en el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.*

Una modificación importante en el terreno de la simplificación será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal.

Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace

valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el Tribunal Fiscal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. (...)”

Ahora bien, al aprobarse y, por ende entrar en vigor la adición y reforma en cuestión, las cuales dieron origen a la transición del principio de litis cerrada al de litis abierta, permitió que las formalidades del procedimiento contenciosos se hicieran menos gravosas y más simples para los justiciables, quienes podían hacer valer conceptos de anulación no planteados en el recurso, evitando así que la litis estuviera limitada por una restricción innecesaria, tomando en consideración que el entonces Tribunal fiscal de la Federación se ha constituido, como hasta el día de hoy en un órgano Jurisdiccional que no está limitado por las consideraciones de la autoridad al resolver en sede administrativa el medio de defensa ante ella interpuesto.

Se trata, pues, de una extendida defensa de los intereses jurídicos de los demandantes, pues la “litis abierta” no contiene limitante ni condición alguna para el demandante del juicio de nulidad, de tal modo que el TFJFA estará en todo tiempo obligado a estudiar los conceptos de impugnación que estén referidos al acto recurrido, considerando también que con ellos el actor está controvirtiendo la resolución impugnada, máxime si se tiene en cuenta que el juicio de nulidad es autónomo, de tal suerte que al promoverse la demanda se inicia una nueva litis formada con los elementos antes precisados, lo que trae aparejado el estudio de dichos conceptos por la Sala fiscal, sin que pueda desatenderse de sus estudio calificándolo de ineficaces e inoperantes.

Esta interpretación jurídica dio lugar a la jurisprudencia por contradicción de tesis, correspondiente a la Novena Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada como 2a./J.32/2003, que se aplicó en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en forma obligatoria en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, la cual es del rubro siguiente:

“JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.”

Como puede apreciarse, el principio jurídico de litis abierta continúa rigiendo al procedimiento contencioso administrativo federal.

A priori, pareciera que el mismo no ha sufrido modificaciones importantes, pues los artículos 197, último párrafo y 237, primer párrafo *ab initio*, fueron retomados y reproducidos literalmente en sus correlativos 1º, segundo párrafo, y 50, penúltimo párrafo *ab initio* de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en vigor.

Es decir, que en la actualidad el tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado –salvo la excepción que se comentará más adelante- a estudiar en todos los

casos, por ser materia de litis la legalidad de la resolución recurrida, al tenor de los conceptos de anulación hechos valer en la demanda sin restricción alguna.

Ahora bien, la novedad que introdujo la entrada en vigor de la legislación en estudio, la constituye propiamente el tercer párrafo del artículo 1° de la LFPCA, pues tal precepto no estaba contemplado en la legislación antecedente.

Dicho párrafo en vigor, dispone literalmente 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 anulación no planteados en el recurso.”

Cabe destacar que la iniciativa de la LFPCA originalmente propuesta por el Congreso de la Unión para su discusión, no contemplaba dicho tercer párrafo del artículo 1° en comento.

No fue sino hasta después de puesta a consideración de los Senadores integrantes de la LVIII Legislatura y aprobada en sus términos en su carácter de Cámara de Origen en sesión del 13 de noviembre de 2003, y previa revisión de la Cámara de Diputados, presentada para su ratificación y cuya nueva aprobación aparece publicada en la Gaceta de dicho Órgano número 123, de fecha 29 de septiembre de 2005, cuando aparece la redacción del artículo 1° de la LFPCA, adicionada con el tercer párrafo que es la que actualmente se encuentra en vigor y que fue primeramente transcrita.

Cabe mencionar que dicho párrafo constituye una importante novedad que evoluciona el alcance jurídico que debe darse al principio de litis abierta, pues establece el trato que se debe dar a los casos en los que la resolución al recurso administrativo lo declara por no interpuesto o desecha por improcedente.

En estos casos, es evidente que la autoridad administrativa resolutora del recurso ha considerado la ineficacia jurídica de la acción intentada en sede administrativa, pues sin entrar al análisis de fondo de los argumentos propuestos en el recurso lo desestima, ya sea por la ausencia de requisitos formales o por causas de improcedencia que impiden, a juicio de la autoridad recurrida, el pronunciamiento del fondo controvertido.

En tal caso, el tercer párrafo del artículo en cuestión obliga al justiciable que interpone el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución que desestimó el recurso a hacer valer ante el TFJFA en primer lugar argumentos que demuestren que esa determinación por la cual se tiene por no interpuesto el recurso o que se desecha por improcedente, es ilegal.

Por lo tanto, en este especial caso es requisito para demostrar la pretensión del demandante en el juicio que en el memorial de demanda se hagan valer conceptos de anulación eficaces en los que se controvierta la determinación que llevó a la autoridad

administrativa a desechar o tener por no interpuesto el recurso, en cuya hipótesis, la Sala Regional que conozca de la controversia, sí cuenta con elementos suficientes para ello, deberá pronunciarse en cuanto al fondo de lo controvertido.

A manera de ejemplo, en aquellos casos en los cuales se ha desechado un recurso porque el mismo es extemporáneo, corresponde al accionante en la demanda de nulidad demostrar lo contrario, es decir, que tal medio de defensa sí se interpuso dentro del plazo legal, verbigracia: acreditando la ilegalidad de la notificación del acto recurrido practicada en sede.

De este modo, al resultar fundados los argumentos del actor estará demostrando la procedencia del recurso intentado, en cuyo caso el precepto en análisis prevé una importante evolución, *pues evita el reenvío que se hacía ante la autoridad administrativa*, mediante el que –antes de la entrada en vigor de la norma- el Tribunal emitía la resolución del caso en la que declaraba la nulidad de la resolución impugnada y le daba el efecto de ordenar a la demandada que declarara procedente el recurso, lo admitiera a trámite y una vez sustanciado lo resolviera, sin que este Tribunal tuviera posibilidad de pronunciarse en cuanto al fondo del asunto.

Este criterio quedó plasmado en la jurisprudencia de la Quinta Época emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, identificada como V-J-SS-64¹¹⁷, página 21 cuyo rubro señala:

“LITIS ABIERTA. EXCEPCIÓN A LA APLICACIÓN DE ESE PRINCIPIO.”

También se plasmó en el precedente emitido por el Pleno de la Sala Superior del TFJFA como V-P-SS-379¹¹⁸, cuyo contenido es:

“SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, NO ESTÁN OBLIGADAS AL ANÁLISIS DEL FONDO DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, SI LA AUTORIDAD DESECHA EL RECURSO INTERPUESTO”

En la actualidad, en virtud del tercer párrafo del artículo 1° en estudio, se ha suprimido ese reenvío que constituía un retraso en el principio de impartición de justicia al devolver nuevamente el expediente a la autoridad administrativa, ampliándose así el tiempo en que el justiciable obtenía una solución a la controversia que planteó, con los inconvenientes inherentes aquello, pues ahora el Tribunal está obligado una vez que determinó la procedencia del recurso a estudiar la legalidad del acto recurrido, lo cual debe hacer al tenor de los conceptos de impugnación que se hubieran planteado, ya sea en el recurso, o bien, en la demanda del juicio contencioso.

Sin embargo, existe un caso en que no se puede evitar el reenvío a la autoridad administrativa, lo cual ocurre cuando no se han allegado por las partes en el juicio de

¹¹⁷ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época. Año IV, Núm. 48. Diciembre 2004, p. 21

¹¹⁸ Ibidem, Núm. 37, enero 2004, p. 65

elementos suficientes para estudiar la legalidad del acto recurrido, ya sea porque no obran las constancias suficientes para pronunciarse en cuanto al fondo del asunto porque dicho medio de defensa no se sustanció completamente o porque no se hicieron valer conceptos de anulación relacionados con ello, en cuya hipótesis, a efecto de no dejar en estado de indefensión al demandante, la sentencia del caso, declarará la procedencia del recurso y, como consecuencia de ello, se obligará a la autoridad a emitirlo a trámite y resolverlo una vez que se haya sustanciado debida y suficientemente.

4.7 APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL JUDICIAL FEDERAL.

La Jurisdicción ha sido definida como la potestad, derivada de la soberanía del Estado, de aplicar el derecho en caso concreto, resolviendo de modo definitivo e irrevocable la controversia que es ejercida en forma exclusiva por los tribunales de justicia integrados por los jueces autónomos e independientes.

Como partícipes de la actividad jurisdiccional que desarrolla el Tribunal, resaltaremos algunos problemas que se presentan en su diaria labor.

La actividad jurisdiccional tiene, dentro del contexto legal aplicable, entre otras y muy variadas funciones, un elemento esencial que es el de *resolver*, mediante el fallo correspondiente, las controversias puestas a consideración del Tribunal por las partes en conflicto, es decir, solucionar la pugna que generalmente se da entre los particulares y las autoridades administrativas.

Para llevar a cabo la labor de solucionar los conflictos planteados ante ese Órgano, los Magistrados están obligados a observar distintas disposiciones legales, muy especialmente, aquellas que regulan el sentido de la resolución. En otras palabras las disposiciones inherentes a su actuación, además de señalarles las bases que deben observar para la integración de los expedientes respectivos, se señalan muy puntualmente el sentido y la forma de la sentencia que, en su caso, habrán de emitir.

En estos casos de solución de los conflictos vía fallo definitivo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, deben ser tomados en cuenta los criterios jurisprudenciales fijados tanto por las Secciones y el Pleno del Tribunal, como las sostenidas por el Poder Judicial Federal, prevaleciendo en caso de discrepancia, las fijadas por éste último.

Etimológicamente, la jurisprudencia significa sabiduría del derecho, la cual puede entenderse como el dominio pleno de los conceptos y de las técnicas del derecho, utilizado de forma prudente para resolver una cuestión o problema determinado.

Doctrinalmente la palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. Una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los Tribunales.

El carácter constitucional que se le ha otorgado la reconoce como el instrumento idóneo para unificar los criterios jurídicos del país, como una interpretación correcta de la ley establecida por un órgano jurisdiccional.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: “INTERPRETACIÓN Y JURISPRUDENCIA, NATURALEZA”, ha sostenido que la jurisprudencia es la interpretación obligatoria y determinación del sentido de la ley.

La jurisprudencia en México, como fuente del derecho, se encuentra expresamente establecida en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales, así como su requisito para su interrupción y modificación.”

La Ley de Amparo fija los criterios y reglas que deben seguirse para integrar jurisprudencia así como su obligatoriedad, como veremos más adelante.

Ahora, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo 79 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, las resoluciones que diariamente deben emitir con apoyo en los artículos 49, 50, 51 y 52 y demás relativos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y los correspondientes del Código Fiscal de la Federación, deben observar toda una gama de características que han sido fijadas en los diversos criterio jurisprudenciales, tales como **congruencia, exhaustividad**, entre otros.

Con relación a lo señalado, cabe puntualizar que la actividad enfocada a la resolución de los conflictos puestos a la consideración de ese Tribunal, ha sido calificada como **sencilla, tranquila, sin problemas** y hasta fácil de desarrollar, afirmando que con solo ajustar cada una de las sentencias a la jurisprudencia aplicable al caso concreto, cumplen los Magistrados del TFJFA con su cometido, lo que resulta parcialmente cierto, ya que su labor aparentemente tiene mayor problema cuando para la resolución del conflicto de que se trata, existe criterio jurisprudencial al respecto, pero por el contrario, hay una diversidad de asuntos para cuya resolución no se ha fijado jurisprudencia alguna, o lo que es peor, en algunos otros en los que existe más de un criterio de jurisprudencia con sentidos opuestos.

Efectivamente, siguiendo el segundo supuesto, en más de una ocasión nos hemos topado con que para la solución de la controversia resultan aplicables criterios de jurisprudencia que, aún sobre un mismo tema, sostienen puntos de vista opuestos. Criterios que en la mayoría de los casos, son sostenidos por los Tribunales Colegiados de los distintos Circuitos en que se divide nuestra República. Por lo tanto, la sentencia que en este caso se pronuncie puede apegarse a cualquiera de los criterios contradictorios.

En el caso citado, es factible que el fallo que se dicte, cumpla en alguna medida, con la jurisprudencia aplicada al caso concreto, pero por el otro, también resultaría violatorio de la jurisprudencia que sobre el mismo tema sostiene un criterio diverso.

Ante esta disyuntiva, la sentencia al ser impugnada vía amparo o revisión ante el Tribunal Colegiado de Distrito que corresponda a la Sala que lo emitió, tendrá grandes probabilidades, pero de ser confirmada, dependiendo si el Tribunal de Alzada comulga, o no, con el criterio jurisprudencial en que se apoyó la sentencia.

Ahora bien, el hecho de que un fallo dictado en un procedimiento contencioso administrativo fuera confirmado o modificado en segunda instancia, hasta hace poco tiempo no resultaba preocupante. Es decir, si un fallo era modificado por un Tribunal Colegiado, no significaba motivo de duelo en la Sala, ni el hecho de que el propio fallo fuera confirmado, constituía motivo de un gran regocijo. Lo anterior por lo cambiante de los criterios aplicables al caso concreto.

Sin embargo en la realidad sí resulta altamente preocupante el que una sentencia emitida por cualquiera de las Salas del Tribunal, sea modificada, atendiendo a que es uno de los parámetros tomados en cuenta para calificar la labor que desempeña el Tribunal y su productividad. Es por ello, que a fin de otorgar seguridad a las partes en conflicto, respecto del sentido del fallo que en su caso se dicte y a fin de contar con elementos claros para atender la labor diaria, los magistrados hacen patente en la XVI Reunión Nacional de Magistrados 2007, la inquietud de que existe necesidad de regular en forma concreta la actuación que debe ser observada por las Salas para aquellos casos en que al existir jurisprudencias del Poder Judicial Federal, discrepantes entre sí, se determine cuál será la aplicable al caso concreto, sobre todo si dentro de las mismas Salas existe divergencia de criterios en cuanto a la aplicación de las jurisprudencias contradictorias, lo que constituiría, al resolverse en forma mayoritaria, una mayor posibilidad de que el fallo sea modificado con las consecuencias anteriormente señaladas.

Por lo tanto, ante la situación relatada, debe plantearse la necesidad de establecer reglas claras para que se señale la forma en que debe actuar el juzgador, a fin de velar por las partes en conflicto.

4.7.1 CONTRADICCIÓN DE JURISPRUDENCIA POR CUESTIONES JURISDICCIONALES

De conformidad con los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial Federal, tanto por nuestro máximo Tribunal, como por los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria para el TFJFA, los cuales señalan:

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

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de

jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

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

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

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.”

Esta obligatoriedad de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, se encuentra, además, reconocida en las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

“Registro No. 187496. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV Marzo de 2002. Página: 1225. Tesis: 6/1º/P.J./26. Jurisprudencia. Materia: Común.

“JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. OBLIGATORIEDAD.- Conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas, en tratándose de la que decreta en Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo locales y federales. (...)’ y esa obligatoriedad persiste hasta en tanto no exista otra tesis jurisprudencial con distinto criterio.

“PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO”.

Registro No. 40,487. Jurisprudencia. Época: Quinta. Instancia: Pleno. Fuente: RTFJFA. Quinta Época. Año VI. Tomo I. No. 61. Enero 2006. Tesis: V-J-SS-94. Página: 61.

“INCONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO.-SU DECLARATORIA CONDUCE A LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA QUE LA CITA COMO FUNDAMENTO.- Si bien es cierto que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene efectos derogatorios, y por ende, cualquier precepto legal que haya sido declarado inconstitucional por nuestro máximo Tribunal, no pierde su vigencia en tanto no se siga el procedimiento legislativo correspondiente, pudiendo la autoridad administrativa aplicar dicha disposición, mientras no se derogue, no menos cierto es que, al tenor del artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que dicte la suprema corte de justicia de la Nación resulta obligatoria para este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, razón por la que si la parte actora esgrime en juicio que la resolución impugnada es ilegal porque se fundamenta en un precepto que fue declarado inconstitucional mediante jurisprudencia, este Tribunal, en cumplimiento a la disposición

de la Ley de Amparo en comento, debe acatarla y declarar la nulidad de la resolución impugnada.

“Tesis de Jurisprudencia aprobada por acuerdo G/47/2005”

No cabe duda, que entonces el Tribunal se encuentra obligado a aplicar la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial Federal, incluso, existe la posibilidad de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aplique por el TFJFA, aunque no se invoque por el agraviado, siempre y cuando se refiera a un precepto considerado inconstitucional.

Sirve de apoyo al argumento expuesto en el párrafo anterior, la jurisprudencia V-J-2aS/18, sustentada por la Segunda Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, perteneciente a la Quinta Época, aprobada por acuerdo G/S2/4/2006, publicada en octubre de 2006, en la Revista No. 70 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y visible a continuación:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- ES OBLIGATORIA SU APLICACIÓN AÚN Y CUANDO NO SE INVOQUE, SI ES EXACTAMENTE APLICABLE AL CASO.- Este Tribunal no puede dar más de lo que pide el particular ni nada diferente pues, incurriría en los vicios de ultra y extra petita, por otra parte el mismo Tribunal únicamente puede conceder la nulidad por la misma causa por la que la solicita el actor; es decir, se encuentra vinculado por la causa petendi; sin embargo, la ley permite se declare la nulidad por causas ajenas cuando estas son de orden público. El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, enuncia dos de ellas sin que ello signifique que son las únicas. Así la noción de orden público es un concepto de orden jurídico impreciso que por su propia naturaleza no debe ser definido, pues depende su aplicación de los casos concretos; ello no impide, como ha acontecido con el penúltimo párrafo del artículo del Código citado, que el legislador defina algunos casos que considere de orden público. En este orden de ideas, este tribunal considera que el artículo 76 Bis, fracción I de la Ley de amparo, aún cuando no lo señala expresamente, considera de orden público la no aplicación de una norma considerada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello es así, pues la necesidad de preservar el orden constitucional fue lo que llevó al legislador de amparo a permitir la suplencia de la deficiencia de la queja, en todas las materias cuando existe jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, considerando inconstitucional un precepto legal. Por lo tanto la jurisprudencia que decreta la inconstitucionalidad de algún dispositivo legal o de una ley es una cuestión de orden público. Razón por la cual aún cuando el actor no la invoque expresamente agravio alguno sobre la inconstitucionalidad en contra de una multa fundada en algún precepto legal declarado inconstitucional, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al tener conocimiento de la jurisprudencia exactamente aplicable al caso que declara inconstitucional este precepto, deberá invocarla por ser de orden público.”

En el ejercicio cotidiano de la función jurisdiccional se dificulta la labor del juzgador al aparecer tesis jurisprudenciales que sustentan criterios opuestos, pues sucede, con relativa frecuencia, que en dos o más juicios, que resuelven una cuestión esencialmente igual, existen criterios contradictorios.

Para salvar esta cuestión, se crea la figura de la CONTRADICCIÓN DE TESIS que consiste en que un Tribunal Superior (Suprema Corte o la Sala Superior) a los que resolvieron los juicios en amparo o revisión, o nulidad mediante un procedimiento diverso, establezca el criterio que deba prevalecer (no necesariamente entre los dos debatidos, sino incluso un tercero) y el criterio que deriva de esa decisión adquiere el carácter obligatorio.

No obstante, mientras la Corte no resuelva la contradicción de tesis, se genera para el juzgador la dificultad de optar por la aplicación de cualquiera de los criterios opuestos y para ello debe expresar su razonamiento, estableciendo los motivos, causas y fundamentos por los que aplica ese criterio y no el otro.

Como un claro ejemplo de esa problemática, tenemos la que se generó con la publicación de la Jurisprudencia J/32, sustentada por el Tercer Colegiado en materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito, misma que aparece en el Semanario Judicial de la Federación del mes de marzo de 2007, pagina 1542 y que a continuación se transcribe:

“NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. EL CERCORAMIENTO DEL DOMICILIO NO ES UN REQUISITO POR EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE DEBA CUMPLIRSE POR EL DILIGENCIARIO AL PRACTICARLA.- *De una correcta interpretación del primero y segundo párrafo de los artículos 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación que rigen, respectivamente, los lugares en que pueden hacerse las notificaciones, y la forma en que deben hacerse las personales, las cuales disponen en su orden, en lo que interesa, lo siguiente: “Las notificaciones se podrán hacer en las oficinas de las autoridades fiscales, si las personas a quienes deben notificarse se presentan en las mismas.- También se podrán efectuar en el último domicilio que el interesado haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, salvo que hubiera designado otro para recibir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándose de actuaciones relacionadas con el trámite o la resolución de los mismos’; cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.- Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino’, se colige que entre los requisitos exigidos por el segundo de los numerales citados **no se encuentra el relativo a que el diligenciaro tenga que cerciorarse de que el domicilio en que se constituyó es el del contribuyente a quien se dirige la notificación”.***

“PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DEL TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.”

La jurisprudencia transcrita se encuentra en franca contradicción con la jurisprudencia J/1 del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en enero de 2006, pagina 2275; la J/31

del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de agosto de 2005 y la J/19 del Tercer Tribunal Colegiado del Octavo circuito, publicada en enero de 2006, las que se transcriben en a continuación:

“NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA CUANDO SE ENTIENDE CON PERSONA DISTINTA A LA BUSCADA.- *Tratándose de notificaciones personales, la razón circunstanciada a la que se refiere el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, implica que el notificador asiente en la diligencia, no solo el domicilio fiscal, sino también los medios de convicción de que se valió para cerciorarse plenamente que se constituyó en éste, como podrían ser su ubicación, el dicho de terceras personas que se encuentran en ese lugar o cualquier otro medio fehaciente; el requerimiento de la presencia del contribuyente o de su representante legal, expresando en su caso, los datos de la persona con la que se entienda la diligencia y su carácter, sin que sea necesario que ésta señale los medios de que se valió para concluir, dicha ausencia, bastando su sola manifestación de que el interesado no se encontraba presente al practicarse la diligencia.”*

“TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO”

“NOTIFICACIÓN PERSONAL. SI EN EL CITATORIO SE CIRCUNSTANCIA LA FORMA DE CERCIORAMIENTO DEL DOMICILIO DEL CONTRIBUYENTE, ESO ES SUFICIENTE PARA CONSIDERAR LEGAL, EN ESE ASPECTO, AQUELLA DILIGENCIA EN SU UNIDAD.- *De Conformidad con el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, y como lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 15/2001, por contradicción de tesis de rubro: ‘NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL- DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.’, el notificador está obligado a levantar razón circunstanciada de las diligencias de cualquier notificación personal, requisito que se cumple en el supuesto de que el diligenciario haya circunstanciado la forma de cómo se cercioró de encontrarse en el domicilio del contribuyente, al dejar con un tercero el citatorio para la espera del día siguiente hábil en el mismo lugar para la culminación de la diligencia de notificación, aún cuando al levantar el acta el día señalado al efecto, no reitere esa forma de cercioramiento, sino que asiente el domicilio respectivo y todos los datos que vinculan su actuación con lo asentado en el citatorio; en virtud de que tanto éste como el acta de notificación, si bien se realizan en momentos distintos, constituyen un solo acto, de tal suerte que en el caso referido, al cumplir aquel con los requisitos del ley, el particular sin lugar a dudas queda legalmente enterado de la cita que se le hizo para que en la fecha y hora señaladas en el citatorio esperara al notificador, para la práctica de una diligencia de carácter administrativo, lo que es suficiente para considerar que la notificación en cuestión, como un todo, si está debidamente circunstanciada, en cuanto a cómo se cercioró el notificador de estar en el domicilio correcto, preservándose así la seguridad jurídica del gobernado, máxime cuando los datos asentados en el acta de notificación coinciden con los del citatorio, esto es, que la fecha y hora, así como el domicilio en que se constituyó nuevamente el diligenciario son los mismo datos señalados*

en dicho citatorio, y además que se entendió la notificación con la misma persona con quien dejó aquél; con lo que se evidencia que en este supuesto el contribuyente queda debidamente notificado de la resolución respectiva.”

“PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.”

“NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. REQUISITOS DE CIRCUNSTANCIACIÓN DEL CITATORIO CUANDO EL NOTIFICADOR NO ENCUENTRA AL INTERESADO EN LA PRIMERA BÚSQUEDA.- *Conforme a los razonamientos expuestos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las ejecutorias de las que derivaron las jurisprudencias por contradicción de tesis 2ª./J.148/2002 y 2ª./J.15/2001, de rubros: ‘REVISIÓN DE ESCRITORIO O GABINETE DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 48 FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO ES REQUISITO DE LEGALIDAD QUE ES PARA LA ENTREGA DE LA SOLICITUD DE INFORMES, DE DATOS O DOCUMENTOS.’ Y NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).’ Publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XVII, página494, respectivamente, cuando deba notificarse personalmente al interesado en su domicilio en la constancia respectiva el diligenciario hará constar: a) Quien es la persona que se busca y cuál su domicilio; b) En su caso, por qué no pudo practicar la diligencia encomendada; con quien entendió la diligencia; y d) A quien le dejó el citatorio; elementos que implícitamente dispone el artículo 137 del Código fiscal de la Federación y deben cumplirse al levantarse razón circunstanciada. En este sentido, si conforme a su naturaleza la citación constituye el llamamiento que la autoridad formula al gobernado para que esté presente el día y hora que se le señale para practicar una diligencia, como se refleja del texto del citado artículo 137 cuando prevé que al no encontrar al interesado el notificador ‘le dejará citatorio en el domicilio sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente’, o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales, debe considerarse que aunque resulta innegable que la entrega del citatorio constituye una formalidad esencial de la notificación cuando el notificador no encuentra al interesado en la primera búsqueda, a través de la cual se procura que el gobernado tenga conocimiento personal del acto o resolución administrativa, no puede soslayarse que en aras de la seguridad jurídica, la circunstanciación de los elementos que implícitamente prevé el artículo 137 del código Fiscal de la Federación, de acuerdo a las contradicciones de tesis antes referidas, debe verificarse de manera escrupulosa en el momento de que llegados el día y la hora plasmados en el citatorio, el notificador levanta el acta en la que describe las razones y condiciones bajo las que tiene certeza de los hechos y procede a notificar personalmente el acto administrativo al interesado o a su representante legal, momento en que el acto administrativo se perfecciona, ya que el gobernado adquiere conocimiento de su existencia, contenido y efectos, de tal manera que dicha circunstanciación no es exigible con tal grado de rigor en la diligencia de entrega de citatorio, en la que basta que el notificador asiente que se constituyó en el domicilio del buscado, que requirió su presencia, que éste no se encontraba, y que dejó citatorio al interesado para que esperare*

*a una hora fija del día hábil siguiente, o para que acuda a notificarse dentro del plazo de seis días a las oficinas fiscales, dado que estas son las únicas razones que justifican la citación, pues obvio es que esta no tendría razón de ser cuando el notificador encuentra al destinatario en la primera búsqueda; mientras que **el acta relativa a la notificación personal propiamente dicha, si debe circunstanciarse, razonando como se adquirió convicción de los hechos relativos.***”

“TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO DISTRITO.”

De las anteriores transcripciones, se desprende claramente la contradicción existente entre J/32 sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito (la más reciente) que sostiene que el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación no señala como requisito que el notificador tenga que cerciorarse de que el domicilio en que se constituyó, es el del contribuyente a quien se dirige la notificación y las jurisprudencias J/1 del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, J/31 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del sexto Circuito y J/19 del Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, que sustentan que de acuerdo con el artículo 137, antes citado, es indispensable que el notificador se cerciore del domicilio y lo asiente en el acta respectiva, indicando los medios de convicción de que se valió para cerciorarse plenamente de que se constituyó en el domicilio del interesado.

Ahora bien, de acuerdo al punto de vista de la Primera Sala Regional de Noreste del TFJFA, debería proponerse la reforma a los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo (y al artículo 79 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo), con el objeto de: 1) precisar la aplicación de las jurisprudencias emitidas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y 2) limitar el ámbito de validez territorial de las sentencias emitidas por los Tribunales colegiados de circuito, circunscribiéndolas al circuito donde se generó, tal y como ha sido propuesto en el capítulo de acciones relacionadas con las reformas al amparo, planteadas en el “Libro Blanco de la Reforma Judicial”, preparado por el Comité Organizador de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente sobre el sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, en la forma siguiente:

“Primer Eje Temático: Reforma de Amparo (...)

“Acción 3. Mejorar la sistematización de la jurisprudencia. La claridad y sistematización de la jurisprudencia, es un factor que genera seguridad jurídica, orienta la acción de los agentes que intervienen en los procesos jurisdiccionales e impacta en el conjunto del sistema jurídico. La Suprema corte de Justicia debe implementar acciones de corto plazo para mejorar sustantivamente su sistematización. Ello con objeto de simplificar su consulta y mejorar la comprensión de sus alcances y efectos. Este esfuerzo permitirá además depurar la jurisprudencia para evitar contradicciones entre tesis expedidas en diferentes momentos históricos y asegurar la congruencia con las orientaciones estratégicas del a reforma judicial. Esta labor requiere del trabajo conjunto de los miembros del Poder Judicial Federal.

En el mediano plazo deberá realizarse un esfuerzo adicional para mejorar la calidad de las tesis de jurisprudencia. Adicionalmente debe explorarse la posibilidad de delimitar el

ámbito de validez territorial de la jurisprudencia emitida por los Tribunales colegiados de Circuito, circunscribiéndola al circuito donde se generó.”

(Las negrillas no se encuentran en el original)

Es importante añadir, que también sugieren debe reformarse el juicio contencioso administrativo a través de la jurisprudencia, pues la Sala Superior cuenta con un amplio margen de maniobra para modificar dicho juicio a través de la jurisprudencia, para que esta se convierta en un medio eficaz de política administrativa contenciosa para incidir en su operación, tal y como se ha considerado que puede suceder, *mutatis mutandis*, en el juicio de amparo y la suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la siguiente transcripción del Libro Blanco de Mérito:

Acción 2. Reformar el Amparo a través de la jurisprudencia. Independientemente de lo anterior, el Poder Judicial cuenta con un amplio margen de maniobra para modificar el amparo a través de la jurisprudencia, pues ésta puede convertirse en un instrumento útil de política judicial para incidir en su operación.

“La responsabilidad de esta acción, recae principalmente en la SCJN. La reforma a través de la jurisprudencia requiere de un programa específico para identificar los cambios que requiera la jurisprudencia y proponer soluciones específicas. Esta labor puede desarrollarse mediante la integración de un grupo de expertos, tanto internos como externos al Poder Judicial Federal, el horizonte temporal de la medida es de mediano plazo”

(Las negrillas no se encuentran en el original)

En este sentido, la Primera Sala Regional del Noreste del Tribunal, propone que el Pleno de la Sala Superior emita jurisprudencia que dilucide qué jurisprudencia debe aplicarse por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior y las Salas Regionales de ese Tribunal, cuando existan jurisprudencias contradictorias emitidas por el Poder Judicial Federal, con el objeto primordial de crear certeza entre las partes litigantes y facilitar el dictado de las Sentencias en las Salas Regionales, en especial, cuando existe discrepancia entre sus miembros en cuanto al criterio jurisprudencial a adoptar.

Otra problemática jurisdiccional relacionada con la aplicación de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, se da con la emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 44/2006-SS, en la cual precisó que la materia de dicha contradicción presentada por la Tercera Sala Regional Norte-Centro II del TFJFA, consistía en determinar, si conforme a lo dispuesto en el artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, así como del penúltimo párrafo del artículo 51 de la ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, las Salas de ese Tribunal deben analizar de oficio la ***competencia de la autoridad*** que emitió el acto impugnado, por ser una cuestión de orden público y constituir un presupuesto procesal de esencial pronunciamiento, o si el estudio sólo debe realizarse cuando la incompetencia de dicha autoridad sea evidente, sin necesidad de realizar un análisis de los preceptos que sirven de fundamento; dos de los Tribunales Colegiados del Octavo Circuito, con sede en el Estado de Coahuila, en forma oficiosa abordan el tema de la incompetencia de la autoridad, con independencia de que exista o no agravio del actor, en tanto que otros Tribunales del mismo circuito, sostiene que

el proceder en ese sentido viola el principio de congruencia previstos por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En tal virtud, ante la diversidad de criterios, proponen realizar gestiones a nivel regional ante Magistrados de los Tribunales Colegiados. Efecto de que se denuncie la contradicción existente y, una vez planteada, gestionar ante la Segunda Sala de la Suprema Corte, que se tramite y resuelva la misma, es decir, que no se deje sin materia; en segundo lugar, reformar el artículo 197-A de la Ley de Amparo, que se refiere a la denuncia al señalar: "...cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o Magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cual tesis debe prevalecer", a efecto de que la denuncia de contradicción de tesis sustentada por los Tribunales Colegiados proceda tanto en las dictadas al resolver el juicio de amparo, como los recursos de revisión fiscal y además se legitime a los tribunales administrativos de cuyos fallos derivan los amparos y recursos, a hacer la denuncia respectiva.

Tesis Relacionadas con la problemática.

A) En la ejecutoria en la que se resuelve la contradicción de tesis 114/2005-SS, se indica que el punto concreto de contradicción que debe dilucidar la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia consiste en determinar si puede considerarse correcta la fundamentación de un acto de autoridad, en cuanto a la competencia territorial, la simple invocación de una norma legal que establece la circunscripción territorial donde ejercen válidamente sus atribuciones cada una de las autoridades de una dependencia, según el lugar donde se encuentren, cuando tal disposición legal no contiene apartado, fracción o fracciones, incisos y subincisos, o es necesario citar con precisión el artículo y párrafo en que se ubique la competencia por territorio a favor de la autoridad que emite el acto de molestia, a fin de identificar con exactitud la parte específica de la norma que la prevé, para considerar que se cumple con el artículo 16 de nuestra Carta magna.

La Segunda Sala, para resolver el tema materia de esta contradicción, parte del estudio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, precisando que con relación al objeto de esa contradicción, dicha Segunda Sala estableció el criterio que para estimar cumplida la garantía de fundamentación prevista en el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la fijación de la competencia de la autoridad en el acto de molestia, es necesario que en el documento se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorga las facultades a la autoridad emisora y, en caso de que tales normas legales contengan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle el apartado, fracción o fracciones, incisos y subincisos en que se apoya su actuación, pues de lo contrario dejaría al gobernado en estado de indefensión, lo que no permite la garantía en comento, pues no es dable ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado con relación a las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.

Dicho criterio se desprende del contenido de la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª. /J.59/2001 cuyo rubro dispone:

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

Una vez concluido el análisis del texto de las normas en que las autoridades fundaron su competencia y que fueron motivo de la contradicción de tesis, señaló dicha Sala:

“Es dable concluir que fundar en el acto de molestia la competencia de la autoridad, constituye un requisito esencial y una obligación de la autoridad, pues ésta solo puede hacer lo que la Ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello, dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen, de ahí que no baste que solo se cite la norma que le otorga la competencia de la autoridad por razón de materia, grado o territorio para considerar que se cumple con la garantía de la debida fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, sino que es necesario que se precise de forma exhaustiva con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo, cuando aquel no contenga apartados, fracción o fracciones, incisos y subincisos, esto es, cuando se trate de normas complejas; pues en este caso la autoridad debe llegar, incluso, al extremo de transcribir la parte correspondiente del precepto que le otorgue su competencia, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario, significaría que es al gobernado al que le correspondería la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia para fundar su competencia, si la autoridad tiene competencia de grado, materia y territorio, para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en completo estado de indefensión, en virtud de que ignoraría en cual de todas las normas legales que integran el texto normativo, es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

“Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión, ninguna clase de ambigüedad, puesto que la finalidad de la misma, esencialmente consiste en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.

“En atención de lo expuesto, el criterio que en lo sucesivo deberá regir con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, es el que a continuación se redacta con el rubro y texto siguientes:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A

PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.- De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J.10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 77, mayo de 1994, página 12 con el rubro: ‘COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.’, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido autorizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido efectivamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia en razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobierno tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cual de todas las norma legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de grado, materia y territorio.’”

Dicha jurisprudencia se identifica como la tesis 2/J.115/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, septiembre de 2005, Página 310.

B) Como señalamos anteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 44/2006-SS, precisó que la materia de la contradicción de tesis, consistirá en determinar, si conforme a lo dispuesto en el artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, deben, en todos los casos, analizar de oficio la competencia de la autoridad que

emitió el acto impugnado, por ser una cuestión de orden público y constituir un presupuesto procesal de esencial pronunciamiento, o si tal estudio sólo debe realizarse cuando la incompetencia de dicha autoridad sea evidente, **sin necesidad de realizar un análisis de los preceptos que sirven de fundamento.**

La Segunda Sala para resolver el tema de la contradicción, en primer lugar, alude al contenido de las tesis de jurisprudencia 2ª./J.115/ y 2ª./J.201/2004, dictadas por la propia Sala que llevan por rubro: “COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, FRACCIONES, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE” y “NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SOLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA.”; con base en las que puntualiza, que al dictar esas jurisprudencias, ya dicha segunda Sala determinó el contenido y alcance del artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, pero únicamente en lo relativo al estudio oficioso de la incompetencia tanto de la autoridad que emitió la resolución impugnada en juicio, como de la que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual deriva aquella, lo que no resuelve el tema de la presente contradicción, en el sentido de que si en términos del citado numeral, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben, en todos los casos, analizar de oficio la competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, por ser una cuestión de orden público y constituir un presupuesto procesal de esencial pronunciamiento para determinar la legalidad de los actos impugnados, o si tal estudio sólo debe realizarse cuando la incompetencia de dicha autoridad sea evidente, sin necesidad de realizar el análisis de los preceptos que sirven de fundamento.

La Segunda Sala, después de interpretar el texto del artículo 238, fracción I, penúltimo párrafo, del Código fiscal de la Federación, puntualiza que de dicho precepto se advierte que las salas del TFJFA declararán la nulidad de la resolución administrativa impugnada en el juicio, cuando quede acreditada la incompetencia de la autoridad que inició o instruyó el procedimiento administrativo o de la que emitió la resolución impugnada con que culminó el mismo, lo que puede hacer incluso de oficio, por ser una cuestión de orden público; así, el legislador federal estableció la anulación de toda resolución administrativa afectada por un vicio de ilegalidad, como en el caso lo son, el referido a la incompetencia de la autoridad emisora o falta absoluta de la fundamentación y motivación.

Congruente con lo anterior, se concluye que de conformidad con lo señalado en el artículo 238, penúltimo párrafo del Código fiscal de la Federación, el TFJFA, para analizar de oficio la incompetencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, necesariamente debe llevar a cabo un análisis de los preceptos que le sirvieron de fundamento a la autoridad demandada para emitir la resolución que se impugna.

La Segunda Sala con apoyo a esas consideraciones determina:

“Si el legislador estableció a favor de las autoridades fiscales la facultad de hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, así como la ausencia total de fundamentación o motivación, se trata de una modalidad específica de ‘suplencia de la queja deficiente’ en materia fiscal, que sólo opera en dos supuestos, siendo el primero, precisamente cuando se advierta la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada y, el segundo, cuando ésta carezca de fundamentación y motivación, entonces, para cumplir con lo anterior, el TFJFA, en todos los casos, debe examinar esos supuestos y declarar, bien que la resolución no adolece de alguno de ellos, lo cual no requiere de un estudio exhaustivo, o bien, que en el caso se surte la causal de nulidad correspondiente, debiendo expresar, entonces sí, de una manera fundada y motivada, las consideraciones que le den sustento a esta determinación.”

En atención a lo expuesto, la Segunda Sala resuelve que, el criterio que deberá regir con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto con el artículo 195 de la Ley de Amparo, es el que a continuación se redacta con el rubro y textos siguientes:

“COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE ANALIZARSE EN TODOS LOS CASOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.- El artículo 238, penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido substancial reproduce el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), 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, así como la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución. En esa virtud se concluye, que el Tribunal citado debe, en todos los casos, examinar esos aspectos y declarar que la resolución no adolece ninguno de ellos, lo cual no requiere de consideraciones exhaustivas, o bien, que en el caso se surte la causal de nulidad correspondiente, expresando, entonces sí, de manera fundada y motivada, las consideraciones que den sustento a su decisión.”

Dicha jurisprudencia se identifica con la tesis 2ª. / J.99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, julio 2006, página 345.

4.8 EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL

Un aspecto imprescindible para una plena jurisdicción es el cumplimiento de la sentencia. Esto en virtud de que el derecho a acudir a los Tribunales tiene una proyección y un contenido social, cuya finalidad es alcanzar una justicia real y no sólo formal.

En efecto, la mayoría de los tratadistas en la materia, siguiendo la idea del Conde de la Cañada, nos hablan que el ser humano al unirse a una sociedad, confía de que el estado le va a distribuir sus derechos y se los va a conservar en paz y justicia, con lo que se supera el concepto de autodefensa y de la ley del más fuerte y se evoluciona hacia un orden jurídico

en que “(...) prevalece el criterio de un sujeto imparcial, sustituyéndose la acción directa frente al adversario por la acción dirigida hacia el Estado.”¹¹⁴

Es decir, ya no es el ser humano el que se defiende a sí mismo, sino que busca que esta defensa y la consecuente impartición de justicia se haga a través del Estado y dicho en forma más precisa a través de jueces y dentro de un proceso.

De esta forma y como consecuente, se habla del *derecho a la tutela jurisdiccional*, el que según Silguero, es el “Derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección de sus derechos o intereses legítimos, se caracteriza por cumplir con una función de defensa en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado y por su marcado carácter judicial ya que surge con el desarrollo y ulterior resolución de un proceso.”¹¹⁵

Para González Pérez, es “(...) el derecho de toda persona a que se le ‘haga justicia’: a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas.”¹¹⁶

En suma, es el derecho de obtener la protección de los derechos o intereses, es decir que se imparta justicia, a través de los órganos judiciales o jurisdiccionales, ante los que se plantean las pretensiones y excepciones a través de procesos justos y razonables.

De esta forma, tanto en nuestra legislación como en la doctrina, este derecho surte efectos en tres momentos distintos: primero, el acceso a la jurisdicción que significa, evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales e impedir que se conozca una pretensión por parte de los órganos jurisdiccionales; segundo, en el proceso mismo, que implica que una vez logrado el acceso, se debe asegurar se siga un proceso que permita que el actor plantee sus pretensiones y el demandado se defienda, y además, que se obtenga una solución en un plazo razonable; y tercero, eficacia de la resolución, es decir que una vez que se dicte la sentencia, haya una plena ejecución de ésta.

Por lo que respecta a la ejecución de la sentencia, Armienta Calderón, siguiendo a Calamandrei, precisa que la función jurisdiccional “(...) comprende no sólo a la actividad realizada por el Estado para aplicar la norma general al caso concreto e individualizar el mandato derivado de ella, sino a la actividad ulterior tendiente a lograr que ese mandato concreto sea observado, apoyándose, de ser necesario en el uso de la fuerza física para modificar el mundo exterior y ajustarlo a la voluntad de la ley. La finalidad de la jurisdicción no se cumple con la sola declaración del órgano jurisdicente, sino con la observancia real y plena del derecho. Paz con justicia reza el apotegma carneluttiano.

Lo anterior, significa que no basta con emitir una resolución sobre el caso planteado, ya que la jurisdicción no se agota con la mera emisión de la sentencia, sino que

¹¹⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “El Derecho a la tutela Jurisdiccional”, tercera edición, Civitas, Madrid, 2001, pp. 21-22.

¹¹⁵ SILGUERO ESTAGNÁN, Joaquín, “La Tutela Jurisdiccional de los Intereses colectivos a través de la Legitimación de los Grupos.” Dykinson, Madrid 1995, pp. 85-86.

¹¹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., pp. 21-22.

se tiene que cumplir ésta, obteniendo una plena satisfacción del interés jurídico controvertido, ya que en el momento en que se da la razón a alguna de las partes, ésta, la que se vio favorecida, con el fallo, adquiere el derecho a que se cumpla la resolución jurisdiccional.

En este sentido, establece el artículo 17 Constitucional que: “ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.”

El derecho a la tutela jurisdiccional no queda plenamente satisfecho si sólo se obtiene una sentencia de manera pronta, completa e imparcial, puesto que lo que la propia sentencia (por ejemplo, la declaración de un derecho subjetivo) constituiría una simple promesa para quien obtuvo la declaratoria y para la otra parte, una recomendación sin consecuencia.

De esta forma, para satisfacer el derecho de la tutela jurisdiccional es preciso que las leyes procesales establezcan medios adecuados para que la parte que obtuvo sentencia favorable pueda lograr que se ejecute efectivamente ésta.

Por lo que respecta a nuestro contencioso administrativo, tal y como hemos venido señalando a lo largo de este trabajo, éste ha evolucionado de un contencioso mixto, con características tanto de contencioso de anulación como de plena jurisdicción, hasta el año 2000 en que se llega a una plena jurisdicción, fortalecimiento que resultó definitivo con la entrada en vigor de 2006 de la LFPCA, que adiciona o mejora ciertos aspectos como impugnación de normas generales, medidas cautelares y precisamente el cumplimiento de sentencias, que constituyen un definitivo avance hacia la plena jurisdicción.

En primera instancia, se cuenta con la *queja* la cual fue incluida en el artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación desde enero de 1998 y la modificación de su régimen en 1995 como artículo 239 B.

En el primer momento el Código Fiscal de la Federación consideró como incumplimiento de sentencia la indebida repetición del acto o de la resolución anulada, el exceso o defecto en su cumplimiento, sin considerar la omisión como tal, sin embargo, en la reforma posterior se incluyó supeditada al plazo que le fuera otorgada a la autoridad para cumplirla.

En el primer caso, se consideró dejar sin efectos el acto repetido y ordenar al funcionario de abstenerse de repeticiones, notificar al superior para que proceda jerárquicamente y la imposición de una multa. En el segundo se incluyeron estas acciones también para el caso de omisiones.

La forma de hacerlas efectivas era a través de la queja por una sola vez, por escrito dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la resolución, previo informe de la autoridad, y la resolución se dictaría en 5 días; en la segunda, se permite que en el caso de la omisión sea en cualquier tiempo y en ambas se considera sancionar la queja notoriamente impropcedente.

Del análisis de ambos preceptos se desprende una pequeña evolución para que fueran consideradas las cuatro hipótesis del incumplimiento de sentencias: el exceso, defecto, repetición y omisión, al incluir esta última en la reforma de 1995. No obstante el avance logrado con esta instancia, la queja no estableció los medios suficientes para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de nulidad, dejando a voluntad de las autoridades administrativas la determinación de la forma y términos del cumplimiento y en última instancia fueron los Jueces de Distrito quienes al resolver en amparo directo, promovido en contra de las resoluciones de la Sala Regional o Sección de la Sala Superior del Tribunal, obligaban a las autoridades a cumplimentar las sentencias.¹¹⁷

Una de las limitaciones fue la de interponer la queja por una sola vez, pues si se presentaba de nuevo el incumplimiento no había posibilidad de impugnarlo ante el Tribunal, lo que hizo prosperar la utilización para estos casos del amparo indirecto, debilitando la institución jurisdiccional administrativa, causando una dilación en la administración de justicia. Aunque esto fue corregido con la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la tesis de jurisprudencia 154/2004, que medularmente estableció que la hipótesis de que sólo puede acudir en queja en una sola ocasión el particular es contradictoria al texto de la norma y nugatoria de las finalidades de la institución, que debe interpretarse como la posibilidad de impugnar las distintas actitudes que asuman la autoridad.¹¹⁸

En la Exposición de motivos y en los dictámenes de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se manifestó la necesidad de, además de la queja, incluir procedimientos que aseguren el pleno cumplimiento de las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ésta Ley señala, que debido a la amplia competencia del TFJFA y la plena jurisdicción de que goza para dictar sus fallos, era necesario incorporar un nuevo procedimiento para hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones incluyendo las resoluciones en materia de suspensión.

Se establece entonces un procedimiento de ejecución y cumplimiento de sentencias firmes que contempla mecanismos para hacerlas efectivas, que incluyen reglas para que las autoridades emitan las nuevas resoluciones, y respecto al incumplimiento, sanciones como multas de apremio a la autoridad emisora y a su superior jerárquico, acciones para exigir su actuación, la determinación de responsabilidades administrativas e incluso ordenar su ejecución a través de un funcionario jurisdiccional.

117Apéndice al Semanario Judicial de la Federación1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, Primera Parte, Tesis 568. P.410.

118 Tesis: 2ª./J. 154/2004; 9ª. Época; 2ª. Sala; suprema corte de Justicia de la nación y su Gaceta XX, Octubre de 2004. P. 381.

Es importante mencionar que la mayoría de los incumplimientos de sentencia se producen por el desconocimiento de las autoridades de la forma en que deben ser acatadas, porque no son claras ni precisas o porque son incongruentes, por lo que la tarea del juzgador es determinar los efectos precisos de la nulidad, esto es, los alcances de la sentencia, así como las autoridades encargadas de su cumplimiento y la medida en que cada una debe participar.

En el primer párrafo del artículo 57 de la LFPCA, se determina la obligatoriedad de las sentencias del TFJFA, estableciendo una obligación amplia que no se limita a las autoridades emisoras del acto o de la resolución demandadas, sino que contempla a todas aquellas que pudieran estar relacionadas y que en razón de sus funciones deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia.

En cuanto a las reglas de cumplimiento consideradas en los incisos I, II y III del artículo 57 de la Ley se observan dos supuestos, las que deben acatarse en el caso de que se trate de nulidad, en las que la resolución podrá dictarse o el procedimiento iniciarse por la autoridad que sea competente, o reponerse subsanando el vicio de forma, o abstenerse si se trata de facultades discrecionales si no se afecta al particular, así como de tratarse de vicios de fondo o de desvío de poder no podrá dictarse otra resolución, excepto que en el segundo caso se haya ordenado; y las de condena, en los que la sentencia debe precisar la forma y plazo en que la autoridad debe cumplirla.

El artículo 58 de la Ley determina que el incumplimiento debe considerarse a partir del vencimiento del plazo considerado en el artículo 52 y que el Tribunal puede actuar de manera oficiosa o a petición de parte a través de la queja. En el primer supuesto requiriendo informe para determinar si hubo incumplimiento, en cuyo caso impondrá multa de apremio requiriendo el cumplimiento y de haber renuencia requerírsele al superior jerárquico, y de persistir imponerle también multa; así como cuando la naturaleza del acto lo permita habilitar a funcionario jurisdiccional para la ejecución de la sentencia, para finalmente solicitar directamente a la Contraloría Interna la determinación de responsabilidades administrativas, la que puede resultar en la inhabilitación de los funcionarios renuentes, ante la obligación que tienen de cumplir cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relativa al servicio público.¹¹⁹

Por queja se puede combatir la repetición, exceso, defecto y omisión, así como la negativa a la suspensión definitiva y también lograr la declaración de la preclusión, pero además ante la imposibilidad del incumplimiento declarar el cumplimiento sustituto vía incidental.

Como hemos analizado, las disposiciones del Título II, Capítulo IX de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cumplen con los requisitos de la garantía constitucional de justicia, pues además de establecer una obligación para las autoridades y las relacionadas con el acto administrativo impugnado a través del juicio, para cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determina reglas para su realización y prescribe instrumentos para la exigencia del

¹¹⁹ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Artículo 8 fracción

cumplimiento, a través de la imposición de multas, la iniciación de procedimientos administrativos para aplicar sanciones por responsabilidades administrativas y la fuerza para que a través de funcionarios del Tribunal se hagan cumplir sus sentencias.

Lo anterior implica diversas situaciones a considerar, iniciando a partir de lo previsto por el artículo 52 de la LFPA, que dispone la obligación de la autoridad de que cuando una sentencia firme la obligue a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, esto deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de la declaratoria de dicha firmeza, misma que se certificará por el Secretario de Acuerdos, correspondiéndole al Magistrado Instructor o Presidente de la Sección o del Tribunal, ordenar que se notifique a las partes la mencionada certificación, según lo previene el diverso artículo 53.

De igual forma establece el citado artículo 52 que además de lo dispuesto en el artículo 58, si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o goce de un derecho, si transurre el plazo para cumplir sin que la autoridad lo hiciera, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que conoció del asunto determinará atendiendo al tiempo que transcurra el total cumplimiento y los perjuicios que la omisión ocasione. El ejercicio de dicho derecho se tramitará por vía incidental.

Al respecto solo resulta evidente que los parámetros son el tiempo de la demora y los perjuicios. Sin embargo es conveniente precisar que aún cuando se podría utilizar otros artículos como referentes procedimentales, en especial los relativos a la forma de tramitar los incidentes, es necesario analizar si ya se han presentado estos incidentes, el procedimiento utilizado para tramitarlos y la forma para determinar el monto de la indemnización, en especial en cuanto a prueba y valoración de los perjuicios, respecto de lo cual podemos utilizar las experiencias en la fijación de garantías, pero también las diversas tesis y precedentes del poder judicial en otras materias, lo cual merece ser reflexionado más a fondo.

En primer lugar es evidente que no habla de “daños” sino de “perjuicios”, es decir lo que se deja de ganar en el lapso de tiempo en que la autoridad es omisa en el cumplimiento, íntimamente ligado este parámetro a otro, que es precisamente el tiempo que dure el incumplimiento. Por otra parte, se dice exclusivamente que se tramitará vía incidental sin precisar más.

En este sentido se considera que no podría ser un incidente de previo y especial pronunciamiento porque ya hay sentencia y, además, no se le dio esa categoría en el artículo 29. Además le son aplicables el penúltimo y último párrafo del artículo 39 por lo que se deberá correr traslado a la autoridad y terceros en tres días. En el escrito incidental se deberán ofrecer pruebas y documentos, y le son aplicables las reglas para pruebas testimonial y pericial. Para lo no previsto debemos acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Así tenemos, que los procedimientos incorporados en la LFPCA, en vigor a partir del 1° de enero de 2006 en su artículo 58 para el efecto de hacer más efectivo el

cumplimiento de sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluyen las siguientes modalidades:

- I. Sentencias definitivas:
 - a) De oficio.
 - b) A petición de parte.

- I. Resoluciones de suspensión definitiva del acto impugnado:
 - a) Sólo a petición de parte a través de la instancia de queja.

Las medidas establecidas para el **pleno** cumplimiento de las sentencias definitivas emitidas por el TFJFA, fue una de las innovaciones que llama más la atención en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que pretende concretar la garantía ya referida del artículo 17 Constitucional.

La palabra **pleno (a)**, significa según el Diccionario Usual Larousse “**pleno, na, adj. Llno, completo**”.

Lo anterior, significa, que la ejecución, es decir, el cumplimiento de una sentencia debe ser completo, esto es, que la autoridad demandada y las relacionadas acaten todo lo resuelto en la misma, lo que cobra mayor relevancia con la plena jurisdicción otorgada a ese tribunal, que implica el poder emitir no solamente sentencias declarativas, sino de condena que pueden establecer una obligación de dar o hacer para la autoridad; sin embargo, este pleno cumplimiento en la materia fiscal y administrativa, no se da de igual manera que en otras materias como en la civil, por las características tan particulares de las resoluciones objeto del juicio, lo que es reconocido en la iniciativa de la ley, que sólo pretende, con las medidas que se proponen que hay un “**más efectivo (...) cumplimiento de las resoluciones**”.

A continuación, analizaremos brevemente estos procedimientos.

1. Cumplimiento espontáneo.

1.1 Artículo 52

El cumplimiento espontáneo de una sentencia firme por parte de la autoridad, es la consecuencia natural e intrínseca a la misma y su último objetivo, de otra forma no se entiende, ni tendría objetivo el quehacer jurisdiccional; en el artículo 52 de la LFPCA, se encuentra regulado el cumplimiento espontáneo de una sentencia por parte de la autoridad, que no contempla **los casos de cumplimiento en el caso de que existan facultades discrecionales de la autoridad**, y los presupuestos de tal obligación, son:

Procedencia:

1. La existencia de una sentencia definitiva, es decir que ponga fin al juicio.

2. Que obligue a la autoridad a emitir otra resolución, en algunos casos, reponiendo el procedimiento del que deriva.

3. Que la sentencia este firme.

La sentencia queda firme cuando se actualice algunas de las hipótesis contempladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, cuando:

- 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 sobreesido 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 en el artículo 52 de la LFPCA, se hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y se notificará a las partes.

Términos de cumplimiento:

1. Deberá hacerse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de que la sentencia quede firme. Aún cuando hayan transcurrido los plazos de los artículos 46 A y 67 del Código Fiscal de la Federación. Esto último, cuando se refiera a una cuestión fiscal, no así en materia administrativa.

Consecuencias del incumplimiento:

1. Transcurridos los cuatro meses, precluirá el derecho de la autoridad para emitir la resolución que dé cumplimiento a la sentencia.

A manera de ejemplo, si se ordenó la reposición de una visita domiciliaria desde la última acta parcial por vicios de procedimiento o forma, y en el plazo referido no se reinicia el procedimiento, ya no se podrá reanudar, con la consecuencia de que obviamente, no se podrá emitir liquidación alguna. Como se advierte, en estos casos, el incumplimiento beneficiará al actor.

Ahora bien, la excepción a la regla, se presenta cuando el incumplimiento perjudique al actor, es decir, cuando tenga derecho a que se emita una resolución definitiva que le conceda una prestación, le reconozca un derecho, o le abra una posibilidad de obtenerlo, por ejemplo en el caso de una sentencia en la que “se ordena el aumento de una pensión”; o que una consulta se resuelva favorablemente al contribuyente”.

2. Otra consecuencia de la falta de cumplimiento espontáneo, **sólo tratándose de sentencia de condena**, es el que se refiere a la indemnización, misma que ha quedado analizada anteriormente.

1.2 Artículo 57

El artículo 57 de la LFPCA, que se encuentra en el Capítulo denominado “CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y LA SUSPENSIÓN”, también regula lo referente al cumplimiento espontáneo de una sentencia definitiva, y además de referirse a los casos de nulidad por vicios de forma o procedimiento ya regulado en el artículo 52, en comento, contiene lo referente al posible cumplimiento de una sentencia donde la causal de nulidad, fue la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada o tramitó el procedimiento del que deriva, caso en el que se establece que se podrá dictar la resolución o reponer el procedimiento, siempre que no hayan caducado sus facultades, y los presupuestos de tal cumplimiento son:

Procedencia:

1. Que exista una sentencia, y aunque el precepto omita el término firme, a nuestro juicio éste es un requisito indispensable para que la sentencia se cumpla.
2. No es necesario que la sentencia obligue expresamente a la autoridad.

Término de cumplimiento:

1. Tratándose de incompetencia, la limitante es que **no hayan caducado** las facultades de la autoridad competente.

Tratándose de vicios de forma y de vicios de procedimiento, el término es de **cuatro meses**, y para materia fiscal, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67, del código Fiscal de la Federación.

Tratándose de sentencias de condena, únicamente se establece que el **plazo mínimo** en ningún caso será **inferior a un mes, sin que se establezca un plazo máximo**.

Resulta importante señalar, que los términos de cumplimiento de las sentencias del artículo 57 son contradictorios con lo dispuesto por el artículo 52, dada su complicada redacción.

Esto es, en los términos que regula el artículo 57 de la LFPCA, difieren de lo señalado en el artículo 52, pues según el primero, el término de cumplimiento empieza a partir de que se informe por el Tribunal que no se interpuso juicio de amparo, además de que, únicamente contempla como supuesto de que la sentencia quede firme, el que no se haya interpuesto juicio de amparo, sin considerar la interposición del recurso de revisión por parte de la autoridad, ni los demás supuestos de firmeza que prevé el artículo 53 de la Ley, y esto se da después de los casos referidos en el precitado artículo 53 y el artículo 52, alude a que el término de cumplimiento se inicia cuando la sentencia quede firme, no cuando se informe.

Así las cosas, se presenta la disyuntiva de elegir cual término de cumplimiento se aplicará o cual es el más conveniente, ya que el artículo 57 precisa que sólo es aplicable a

los casos que el mismo regula, y el artículo 53 de la Ley, sólo se refiere al artículo 52, es decir, no es aplicable al artículo 57.

Ante la evidente contradicción en los artículos 52 y 57 de la Ley, en relación al plazo en que se debe cumplir una sentencia, se considera que de acuerdo con las técnicas de hermenéutica jurídica, se deben interpretar armónicamente, y debe prevalecer lo dispuesto en el artículo 57, multicitado, partiendo del hecho de que a la autoridad no se le manda copia de la notificación hecha a la actora de la sentencia, por lo que invariablemente conocerá de la misma, sólo que la Sala lo haga de su conocimiento o que ella lo solicite, además de que en caso de las notificaciones de la sentencia a los actores, no es del conocimiento inmediato de los instructores aún y cuando se practiquen personalmente y mucho menos cuando se realizan por correo certificado, caso en el que puede tardar hasta varios meses que consten en el expediente, y de considerarse que la autoridad debe cumplir a partir de que la sentencia quedó firme según las reglas del artículo 53 de la Ley, se le restaría a la autoridad un término considerable para el cumplimiento de la sentencia, y no se respetarían los cuatro meses otorgados al efecto.

Consecuencias del incumplimiento:

1. No se establecen sanciones, ni consecuencias en caso de incumplimiento.

Se prevén supuestos de suspensión del plazo para cumplimentar, que son los mismos que refiere el artículo 52, de la Ley.

Expresamente se establecen los casos en que no se puede emitir otra resolución (desvío de poder y cuando hubiere habido pronunciamiento del fondo del asunto) lo cual consideramos no es materia del artículo 57 que se refiere al cumplimiento de sentencias.

2. Cumplimiento coactivo de oficio.

2.1 Artículo 58

El artículo 58, fracción I de la Ley, establece el procedimiento a seguir en el caso de que la autoridad **no cumpla espontáneamente** la sentencia a que está obligada, es decir, este artículo no es aplicable a las sentencias en las que se resuelva que hubo incompetencia de la autoridad, o las que implican el ejercicio de facultades discrecionales, ni cuando el incumplimiento beneficia al actor.

El primer párrafo del artículo 58, establece:

*“A fin de asegurar **el pleno cumplimiento** de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, **una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio** o a petición de parte conforme a lo siguiente:”* (El resaltado es adicionado)

De lo transcrito, pareciera una facultad discrecional la de verificar el pleno cumplimiento de una sentencia definitiva, aunque el artículo se refiera a “resoluciones”, sin

embargo a nuestro juicio, esta no es la interpretación que deriva del espíritu del legislador, pues en la exposición de motivos de la Ley, se desprende un pleno cumplimiento de las sentencias, por lo que es una obligación de la Sala velar por el cumplimiento de sus sentencias; además el artículo no habla de **omisión**, de manera que, se considera que este cumplimiento de oficio también procede en caso de exceso, defecto o repetición, obviamente cuando la sala tenga conocimiento de ello.

Procedencia:

1. Una vez vencidos los cuatro meses que refiere el artículo 52, de la misma Ley, y cuando hubiere obligación de cumplir una sentencia, el Pleno, la Sección, o la Sala, por conducto de **su presidente**, podrá de **oficio** requerir a la **autoridad demandada**, para que en tres días informe respecto del cumplimiento dado.

Se exceptúa de lo anterior, las sentencias que hubieren señalado efectos cuando la resolución impugnada, derive de un procedimiento oficioso, es decir cuando la autoridad ejerció sus facultades de oficio, en este punto se debe tener cuidado con lo que al respecto establecen las jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación, debiendo discernirse si las facultades discrecionales se incluyen dentro del procedimiento oficioso.

Procedimiento:

1. Concluido el término anterior, con informe, o sin él, el Pleno, la Sala o Sección, decidirá si hubo **incumplimiento injustificado**, es decir si hubo incumplimiento justificado el procedimiento del artículo 58, no sería aplicable, obviamente ello implica la emisión de una resolución por parte del Pleno, la Sala o Sección al respecto.

Término de cumplimiento:

1. Si se decide que hubo incumplimiento injustificado, la autoridad responsable tiene un plazo de tres días para cumplir.

2. Si pasado el término anterior, persiste el incumplimiento, se podrá requerir al superior jerárquico de la responsable para que en el plazo de tres días, la obligue a cumplir la sentencia.

Estiman Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que el supuesto que establece la fracción I del artículo 58, se refiere a todas las sentencias tanto en materia administrativa como fiscal, en las que se ordenen efectos, con la salvedad de lo dispuesto en el inciso c) de la fracción I, de dicho artículo, que establece:

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

Inciso que a juicio de Magistrados del Tribunal, entraña sólo la ejecución de actos materiales, y a manera de ejemplo, sin que sea limitativo, un caso sería el “levantamiento

de una clausura”, o de la “propia notificación de un acto”; lo que deriva del hecho que el artículo habla de actos y no de resoluciones, y si bien, dentro de la doctrina en el primer concepto se encuentran incluidas las resoluciones por ser más amplio, en este texto debe dársele el sentido referido, porque de otra manera implicaría que la Sala se sustituyera, en las facultades, con el consiguiente riesgo que ello implicaría, como cuando se necesita un total conocimiento técnico, como sería en el caso de otorgar una concesión para la extracción de aguas del subsuelo, o un permiso de uso de suelo, tan solo por ejemplificar.¹²⁰

Consecuencias del incumplimiento:

1. Ante el incumplimiento injustificado, se impondrá multa de apremio a la autoridad demandada responsable.
2. Si pasados los tres días, la autoridad demandada no cumple, se le multará y requerirá al superior jerárquico para que en tres días la obligue a cumplir.
3. Si el superior jerárquico no logra el cumplimiento, se le impondrá una multa.
4. Se hará del conocimiento de la Contraloría correspondiente el incumplimiento, a fin de que determine la responsabilidad del funcionario incumplido.
5. Agotado lo anterior, ya no hay procedimiento que indique como se obtendrá el pleno cumplimiento de la sentencia, **y a juicio de los Magistrados antes señalados, en este supuesto, procede el amparo indirecto, sin necesidad que el particular tenga que agotar la instancia de queja por omisión en el cumplimiento**, pues precisamente el procedimiento del cumplimiento oficioso se siguió por omisión y sólo procede su interposición por una sola vez en este supuesto.

Considero importante la aplicación de este procedimiento oficioso, puesto que una autoridad verdaderamente renuente tiene que ser forzada a cumplir. Como hemos visto, un adecuado cumplimiento de las sentencias es requisito *sine qua non* para una plena jurisdicción.

Estas son algunas implicaciones que tienen las actuales facultades del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.8.1 LA QUEJA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Como ha quedado precisado anteriormente, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir de 2006, introduce nuevas reglas para hacer más efectivo el cumplimiento de sentencias lo que constituye un definitivo avance hacia la plena jurisdicción.

¹²⁰VELASCO DE LEÓN, Rita Amparo y SALGADO BORREGO, Adalberto G., Magistrados del TFJFA, Sexta Reunión Nacional de Magistrados 2007.

Sólo como referencia, me permito mencionar que la queja, no es en sí un recurso, no es una instancia, sino que es una figura que se introduce por el legislador con el objeto de hacer cumplir las sentencias que se emiten por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3 y el párrafo final del inciso referido y el inciso b) de La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone lo siguiente:

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

(...)

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

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

(...)

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

(...)

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

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si 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 lo 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.

c) (...)”

En efecto, la queja que se promueva en contra de la omisión de la autoridad en dar cumplimiento en las sentencias definitivas dictadas en el procedimiento contencioso administrativo, podrá hacerse valer más de una sola vez, caso en el que podrá promoverse en contra de las resoluciones administrativas dictadas en cumplimiento a dicha sentencia, pues implica que inicialmente la autoridad fue omisa, y en ese sentido, la autoridad en aras de pretender dar cumplimiento emite diversas resoluciones, mismas que pueden ser controvertidas mediante queja.

El legislador establece una excepción en el precepto legal transcrito, en cuanto al número de oportunidades que tienen los particulares para promover queja en contra de la omisión de dar cumplimiento a la sentencia definitiva.

49 RECURSO DE REVISIÓN ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procede el recurso de revisión a favor de las autoridades administrativas, para lo cual el artículo 63 de la LFPCA establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda....”

Ahora bien, dada la circunstancia del alto porcentaje del reenvío de expedientes que se da entre los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con motivo de los fallos que se pronuncian por aquéllos al resolver los recursos de revisión que hacen valer las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo, lo que se traduce en que la resolución final de un asunto se eternice, provocando una enorme inseguridad jurídica en los gobernados, incumpléndose con la exigencia constitucional que preceptúa que la impartición de justicia debe ser pronta, cobrando aplicación por el contrario, aquél viejo reclamo popular que la administración de una justicia retardada equivale a una justicia denegada. Con la intención de encontrar una solución a dicha problemática, sin llevar a cabo mayores cambios ni rebuscamientos en las leyes, dejando la redacción del recurso de revisión tal y como está, el Magistrado Jaime Romo García en la XVI Reunión Nacional de Magistrados 2007 que llevó a cabo el TFJFA, propone para lograr tal cometido, tan solo suspender la aplicación la jurisprudencia por contradicción que al interpretar una disposición constitucional y sendas disposiciones legales, sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comprendida bajo la voz: “REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO”, persiguiéndose con ello, que se aplique tanto el artículo 104 Constitucional en su fracción I-B, como el numeral 91 fracción I, de la Ley de Amparo, tal y como expresamente se contemplan. Siendo sus literalidades, en el orden indicado, las siguientes:

“ART.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 administrativos a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las Leyes.

Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales Colegiados de Circuito, no procederá juicio o recurso alguno.”

“Art. 91.-El Tribunal en Pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de circuito, al conocer de los asuntos en revisión, observarán las siguientes reglas:

I. Examinarán los agravios alegados contra la resolución recurrida y, cuando estimen que son fundados, deberán considerar los conceptos de violación cuyo estudio omitió el juzgador.”

Como resultado de la aplicación de los numerales en examen, en la forma propuesta, se evitará el reenvío que nos ocupa, puesto que concretamente como lo prevé la fracción I, del numeral últimamente transcrito, si una vez examinados los agravios revisión planteados contra la resolución recurrida los mismos resultaren fundados, los Tribunales Colegiados de Circuito deberán entrar al examen de los conceptos de violación cuyo estudio se hubiere omitido por el TFJFA.

Ahora bien, en defecto de lo anterior, propone el Magistrado Romo García, fortalecer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reestructurándolo de tal manera que, sea él mismo que por conducto de su Sala Superior dicte la resolución última en materia de legalidad de los asuntos sometidos a su potestad, quedando en aptitud los administrados de acudir al juicio de garantías ante los Tribunales Colegiados de Circuito, única y exclusivamente cuando se hagan valer conceptos de inconstitucionalidad.

Antecedentes.

Mediante oficio sin número de veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, el magistrado Presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunció la posible contradicción de tesis existente entre la sustentada por dicho Tribunal al resolver la revisión número 153/89, interpuesta en contra de una sentencia pronunciada por la Sexta Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en el juicio de nulidad 2866/88, y lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del propio Primer Circuito, en el amparo directo número 10/72, y las revisiones números 432/88, 592/88, 612/88 y 352/88.

En síntesis, la contradicción consistió en lo siguiente:

Dilucidar si los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer en revisión de las resoluciones pronunciadas por las Salas Regionales del otrora Tribunal Fiscal de la Federación, de encontrar fundados los conceptos de revisión planteados, existieron causas de anulación no estudiadas por aquéllas, no sólo están facultados sino obligados a analizar estas causas de anulación omitidas como lo estimó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la revisión 153/89, o si por el contrario, en la hipótesis señalada, deben remitirse los autos a la Sala de su origen para que se haga cargo de estas cuestiones cuyo estudio fue omitido, como lo estimó el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, también del Primer Circuito, al resolver el amparo directo y las revisiones que se dejaron precisadas con anterioridad.

En otras palabras, determinar si en las revisiones interpuestas contra los fallos de las Salas Regionales del otrora Tribunal Fiscal de la Federación, puede existir o no reenvío, de conformidad con las disposiciones aplicables.

El Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, a nombre y representación del Procurador General de la República, en términos de los artículos 107, fracción XV Constitucional, 3º, fracción I, y 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, formuló pedimento en el sentido de que debía prevalecer el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En cambio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción aludida, que se identificó con el número de tesis 1/90, sostuvo lo siguiente:

“REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO.- El amparo directo y la revisión de que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito, en razón de su jurisdicción especial, sólo constituye medios conferidos a los particulares o a las autoridades para ocurrir ante la Justicia Federal en defensa de sus intereses, en contra de sentencias pronunciadas por los tribunales de lo contencioso administrativo. La similitud entre esos medios de defensa extraordinarios llevan a la conclusión de que las resoluciones que en ambos casos se dicten, sólo pueden ocuparse de las cuestiones analizadas por la potestad común, en términos del artículo 91, fracción I, del propio ordenamiento; de manera que si en éstas se concluye que son fundados los agravios, de existir conceptos de anulación no estudiados por la Sala responsable, deben devolverse los autos a la Sala de su origen para que se hagan cargo de las cuestiones omitidas, de la misma manera que ocurre en el amparo directo que no permite la sustitución de facultades propias de la responsable. Ello es así porque si bien el artículo 104 constitucional en su fracción I-B, dispone que las revisiones contra resoluciones de Tribunales contenciosos 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 (...)’ ello no significa que tales revisiones deban resolverse con las mismas reglas del amparo indirecto en revisión, sino tan solo que su trámite debe ajustarse a dichas reglas.

“Contradicción de tesis número 1/90, entre las sustentadas por el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en materia Administrativa del Primer Circuito. 13 de mayo de 1991. 5 votos. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Rolando Romero Morales.

Tesis de Jurisprudencia 6/91 aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de octubre de mil novecientos noventa y uno. Unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente Carlos de Silva Nava, Atanasio González Martínez, José María Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León.¹²¹

¹²¹ No. Registro: 206,446, Jurisprudencia. Materia (s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VIII, Noviembre de 1991, Tesis: 2ª. /J.6/91, página48, Genealogía: Gaceta número 47, noviembre de 1991, Pág. 28, Apéndice1917-1995, Tomo III, Primera parte, Tesis 546, pág. 395.

Una vez establecidos los Antecedentes, pasaremos al análisis de la tesis por contradicción que se transcribe en dichos antecedentes con rubro: “REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO.”

De un estudio cuidadoso realizado a dicha jurisprudencia, claramente se desprende que el punto medular de la misma en la que se soporta que de existir conceptos de anulación no estudiados por la Sala responsable, deberán devolverse los autos a la Sala de origen para que se haga cargo de las cuestiones omitidas, está en las líneas que enseguida se transcriben:

“El amparo directo y la revisión de que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito en razón de su jurisdicción especial, solo constituye medios conferidos a los particulares o las autoridades para a ocurrir ante la Justicia Federal en defensa de sus intereses, en contra de sentencias pronunciadas por Tribunales de lo Contencioso Administrativos. La similitud entre esos medios de defensa extraordinarios lleva a la conclusión de que las resoluciones que en ambos casos se dicten, sólo pueden ocuparse de las cuestiones analizadas por la potestad común, en términos del artículo 190 de la Ley de amparo, resultando por ello, inaplicable a las revisiones fiscales, lo dispuesto por el artículo 91, fracción I, del propio ordenamiento (...)”

Manifiesta el Magistrado Jaime Romo García, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estar en desacuerdo con la interpretación dada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el artículo 190 de la Ley de Amparo, establece lo siguiente:

“Las sentencias de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, no comprenderán más cuestiones que la legales propuestas en la demanda de amparo; debiendo apoyarse en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se concede el amparo.”

De lo que se colige que lo único que esta preceptuando dicho dispositivo legal es que los Tribunales Colegiados de Circuito deberán resolver única y efectivamente las cuestiones efectivamente en la demanda de amparo, dejando ver que no es dable suplir la deficiencia en expresión de agravios, de donde de ninguna manera tiene el alcance que le dio la Segunda Sala aludida al plantear implícitamente una contraposición entre este artículo y el diverso 91 de la propia Ley de Amparo, sino que en mi opinión lo que se da de una interpretación armónica que se realice entre ambos artículos, es que precisamente si los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer de una revisión, encontraren que son fundados los conceptos de revisión que se hubieren hecho valer, harán la declaratoria correspondiente, declarando fundado el recurso de revisión y al darse el caso de la existencia de conceptos de anulación cuyo análisis se hubiere omitido por el TFJFA, deberán sustituirse en éste y entrar desde luego al estudio de los mismos, pues esto es lo que contempla este último numeral, llegando el Magistrado a la conclusión de que el artículo 104 constitucional, en su fracción I-B no requiere de ninguna interpretación puesto que la ley no debe interpretarse cuando por su claridad no lo amerita, comprobándose tal

claridad con la simple lectura que a su texto se realice, cuya transcripción se realizó en líneas anteriores.

Refiere el Magistrado Romo García:

“En el mismo orden de ideas, refiriéndome al contenido de los dos últimos renglones con los que termina el texto de la tesis jurisprudencial por contradicción en examen, francamente no entiendo que alcance fue el que le quiso dar la mencionada Segunda Sala a la palabra trámite, puesto que al expresar:

“(...) ello es así porque si bien el artículo 104 Constitucional, en su fracción I-B dispone que las revisiones contra resoluciones de Tribunales Contenciosos de los 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 directo (...)’, ello no significa que tales revisiones deban resolverse con las mismas reglas del amparo indirecto en revisión, sino tan solo que su trámite debe ajustarse a dichas reglas.”

Lo único que se desprende es que la Segunda Sala citada está dejando que en su opinión la sentencia no forma parte del trámite de un juicio, lo que desde luego no se comparte, puesto que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, por trámite se debe entender:

- 1. m. Paso de una parte a otra*
- 2. m. Cada uno de los estados y diligencias que hay que recorrer en un negocio hasta su conclusión.*

Definiéndose también en el Diccionario Enciclopédico, el Pequeño Larousse Ilustrado, en su página 989, que por trámite se debe entender la diligencia que hay que realizar para la resolución de un asunto, de lo que se colige en mi opinión que el cumplimiento de la sentencia es la parte con la que culmina el trámite, resultando por ello inexacta la interpretación que sobre el texto del artículo Constitucional, en su fracción I-B, tantas veces citado, emitió la Segunda Sala referida.

Lo anteriormente razonado por el sustentante se ve fortalecido con lo preceptado por el artículo 113 de la Ley de Amparo en vigor, en cuya parte conducente se expresa lo siguiente:

“No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución (...)”

Por lo expuesto, es que propone el Magistrado Romo García, la suspensión de la aplicación de la tesis jurisprudencial por contradicción en comento, puesto que ha contribuido en gran manera a perpetuar en muchos de los casos, la resolución de diversos juicios contencioso administrativos en los que se han interpuesto dos o más revisiones, colocando en estado de inseguridad jurídica a muchos administrados, tardando entre tres y

cuatro años el dictado de una resolución última por la que se defina la situación jurídica de un gobernado.

4.10 EL SISTEMA DE JUSTICIA EN LÍNEA

La constante adaptación del Derecho a los cambios sociales, la demanda de creación de nuevas figuras y la transformación de las antiguas instituciones de esos medios, obligan a aprender nuevas disciplinas y formas de trabajar, así como a dominar el uso de las más novedosas herramientas tecnológicas.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, también obligan a transformarnos y a modernizarnos, porque del cambio de una generación a otra resulta que los modelos anteriores ya no son los adecuados y no podemos quedarnos atrás.

Así las cosas, el 28 de abril de 2009, la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, aprobó el **“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”**, mismo que fue publicado el 12 de junio de 2009. (ANEXOS)

El Decreto en cita reforma diversas disposiciones que regulan el juicio contencioso administrativo, o bien el “juicio de nulidad”, así como las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de implementar un mecanismo alternativo para el desarrollo y operación de dicho medio de defensa, a través de medios electrónicos y remotos como lo es la red mundial o “internet”.

Se adiciona el Capítulo X denominado “Del Juicio en Línea del Título II de la Ley, que comprende los artículos del 58A al 58S; de igual forma se adicionan y reforman diversos artículos de la LFPCA para contemplar esta nueva modalidad que da la posibilidad de promover el juicio de nulidad a través del **“Sistema de Justicia en línea”** el cual consiste en un sistema informático establecido por el TFJFA.

El juicio en línea es una modalidad del juicio de nulidad, por lo que tiene las mismas fases procesales, con las características de que las mismas se desarrollan a través de los medios electrónicos que el Tribunal determine, a través de los lineamientos que para tal efecto se expidan.

Cabe mencionar que el particular tiene el derecho a decidir si el juicio de nulidad debe desarrollarse de la forma tradicional o en línea, incluso en su calidad de demandado, en aquellos juicios promovidos por las autoridades administrativas. Para el caso de que el particular promueva en su calidad de tercero interesado, podrá manifestar su interés de que el juicio se desarrolle de la forma tradicional o en línea. Ahora bien, si el juicio ya se está llevando en línea, y el tercero interesado manifiesta su interés de promover de la forma tradicional, este último así lo podrá hacer, debiéndose digitalizar los documentos y promociones presentados por el tercero interesado a fin de llevar a cabo el juicio en línea para las demás partes; una vez de que el particular ha elegido la forma en que se llevará a cabo el juicio, ya sea de la forma tradicional o en línea, no se podrá cambiar la opción.

En términos del artículo 58-B, cuando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía. Sin embargo, si el demandante no señala expresamente su Dirección de Correo Electrónico, se tramitará el Juicio en la vía tradicional y el acuerdo correspondiente se notificará por lista y en el Boletín Procesal del Tribunal.

Las partes podrán presentar sus promociones a través del “Sistema de justicia en línea” las 24 horas del día hábil y dentro de los plazos procesales previstos por la Ley, para lo cual deberá acceder al portal del Tribunal y registrar la clave de acceso y contraseña que previamente se tramiten en el propio sistema.

Las promociones presentadas a través del sistema deberán contar con la Firma Electrónica Avanzada de las partes que promuevan, la cual produce los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantiza la integridad del documento. Asimismo, los acuerdos, oficios y resoluciones que deban notificarse personalmente o por oficio a las autoridades se darán a conocer a través de dicho sistema.

El juicio en línea ofrece ciertas ventajas, como lo es que se pueda acceder y actuar, desde cualquier computadora por Internet, las 24 horas y los 365 días al año al expediente electrónico, así como importantes ahorros.

No obstante, se debe valorar, por las características propias de cada litigio, la conveniencia de tramitar el juicio contencioso de la forma tradicional o en línea, ya que cada asunto puede presentar particularidades que requieran de una tramitación de forma tradicional a fin de que no se limite su litigio.

Este Decreto entra en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma fecha en que se inicia el desarrollo e instrumentación del Sistema de Justicia en Línea a través de la cual se substancia el Juicio en Línea, que iniciaría su operación a los 18 meses contados a partir de la entrada en vigor el dicho Decreto.

4.10.1 COMENTARIOS A LAS REFORMAS Y ADICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL JUICIO EN LÍNEA.

Se adiciona el artículo 1-A a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) para establecer lo que deberá entenderse por cada uno de los conceptos que se incorporan al texto de la ley, con motivo de la implementación del Juicio en Línea, y de esta forma en la fracción XIV de dicho artículo se nos aclara que se entenderá por Sistema de Justicia en Línea al Sistema informático establecido por el TFJFA a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el mismo Tribunal.

Por lo que el Juicio en Línea, según la fracción XIII de dicho artículo, comprenderá la substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas a través del Sistema de Justicia en Línea.

Para ello, en disposiciones transitorias del Decreto¹²² se señala que el TFJFA deberá establecer y desarrollar el Sistema de Justicia en Línea integrando los sistemas informáticos internos en una sola plataforma tecnológica, para lo cual se utilizarán los recursos fiscales autorizados en el presupuesto del Ramo 32: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para el presente ejercicio y los subsecuentes.

Por lo que, como se señaló anteriormente, una vez inicie operaciones el Juicio en Línea, el particular dispondrá de 2 vías o alternativas para presentar las demandas ante el TFJFA: el Juicio en la vía tradicional, entendiendo por este el que se substancia presentando las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, o bien, el Juicio en Línea, en el cual las promociones y demás documentales se presentarán por medios electrónicos.

De acuerdo al artículo 13 de la LFPCA, el demandante tendrá la opción de presentar su recurso por la **vía tradicional**, es decir, por escrito ante la sala regional competente, o bien, hacerlo mediante el **Juicio en Línea**, esto es, a través de medios electrónicos (Internet). En el caso de optar por presentar su demanda a través del Sistema de Justicia en Línea, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda, no pudiendo variar de opción una vez elegida.

Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

Mientras que si la autoridad es la que presentará la demanda, entonces la demanda se deberá presentar en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Por lo que de acuerdo a lo anteriormente comentado, el particular tendrá la alternativa de elegir como quiere tramitar la demanda, mientras que si el demandante es la autoridad, ésta no tendrá alternativa y necesariamente tendrá que hacerlo por medio del Juicio en Línea.

No obstante lo anterior, y de acuerdo al nuevo artículo 58-C de la LFPCA, cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea, pero si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.

Esto es, no obstante que la autoridad tiene la obligación de tramitar la demanda por medios electrónicos, el particular demandado puede no contestarla por los mismos medios y hacerlo por la vía tradicional.

¹²² Artículos Octavo y Décimo Transitorios del Decreto, en relación con el artículo 58-A de la LFPCA.

Mientras que de acuerdo al artículo 58-B de la LFPCA, cuando el particular opte por presentar su demanda a través de medios electrónicos, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.

Como asimismo señalamos, para regular lo concerniente al Juicio en Línea, se adicionó el Capítulo X al Título II de la LFPCA. Para ello, en el Artículo Noveno del Decreto se precisó que las disposiciones contenidas en este Capítulo de la Ley prevalecerán respecto de otras que se contrapongan a lo establecido en dicho Capítulo.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 58-E de la LFPCA, para utilizar el Sistema de Justicia en Línea, el demandante deberá, además de observar los lineamientos que para tal efecto expida el TFJFA en su momento, de contar con la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña que se proporcionarán, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, previa obtención del registro y autorización correspondientes.

Al usar tales elementos para consultar los Archivos Electrónicos que contengan las constancias que integran el Expediente Electrónico, el Sistema registrará la fecha y hora en la que se abran estos, para lo cual se establece que al obtenerlos se otorga el consentimiento expreso para que ello ocurra.

Para estos efectos, y según el artículo 58-D de la LFPCA, el Expediente Electrónico incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, sean archivos electrónicos o documentos digitales¹²³, garantizando con ello su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, pudiendo ser texto, imagen, audio o video.¹²⁴

Por lo que cualquier actuación dentro del Juicio en Línea deberá ser validada con la Firma Electrónica Avanzada del demandante, para lo cual se señala que ésta producirá los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.¹²⁵

Una vez recibida por vía electrónica cualquier promoción de las partes, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal emitirá el Acuse de Recibo Electrónico correspondiente, señalando la fecha y la hora de recibido.¹²⁶

Para los efectos de presentación de la demanda mediante el Juicio en Línea, el artículo 58-O de la LFPCA establece que son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las Oficinas de las Salas del TFJFA, por lo que las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario, presentadas el día y hora que conste en el Acuse de Recibo Electrónico que emita el Sistema de Justicia en Línea del TFJFA, en el lugar en donde el promovente tenga su domicilio fiscal y, por recibidas, en el

¹²³ Artículo 1-A Fracción IX de la LFPCA.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Artículo 58-F de la LFPCA

¹²⁶ Artículo 58-I de la LFPCA

lugar de la sede de la Sala Regional a la que corresponda conocer del juicio por razón de territorio.

Tratándose de un día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.

De conformidad al artículo 58-G de la LFPCA, solamente las partes, las personas autorizadas y delegados tendrán acceso al Expediente Electrónico y exclusivamente para su consulta, una vez que tengan registrada su Clave de Acceso y Contraseña, por lo que los titulares de una Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña serán responsables de su uso, por lo que el acceso o recepción de las notificaciones, la consulta al Expediente Electrónico y el envío de información mediante la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, les serán atribuibles y no admitirán prueba en contrario, salvo que se demuestren fallas del Sistema de Justicia en Línea.¹²⁷

Mientras que en el artículo 58-R de la LFPCA, se establece que en caso que el Tribunal advierta que alguna persona modificó, alteró, destruyó o provocó la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea, se tomarán las medidas de protección necesarias, para evitar dicha conducta hasta que concluya el juicio, el cual se continuará tramitando a través de un Juicio en la vía tradicional.

Si el responsable es usuario del Sistema, se cancelará su Firma Electrónica Avanzada, Clave y Contraseña para ingresar al Sistema de Justicia en Línea y no tendrá posibilidad de volver a promover juicios en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las responsabilidades penales respectivas, se impondrá al responsable una multa de 300 a 500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción.

Según el artículo 58-M de la LFPCA, en el Juicio en Línea no será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que la Ley establece, salvo que hubiese tercero interesado, en cuyo caso, a fin de correrle traslado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos.

Por lo que de acuerdo a lo anterior, en caso de existir un tercero interesado en la demanda presentada, aunque el demandante opte por usar el Juicio en Línea, deberá presentar el recurso en papel para que se traslade copia al tercero interesado.

En el escrito a través del cual el tercero interesado se apersona en juicio, deberá precisar si desea que el juicio se continúe substanciado en línea y señalar en tal caso, su Dirección de Correo Electrónico. En caso de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, a fin de

que se prosiga con la instrucción del juicio en línea con relación a las de más partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en un

¹²⁷ Artículo 58-H de la LFPCA.

En el caso de pruebas documentales, el artículo 58-K de la LFPCA precisa que tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa.

Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, y la omisión de la manifestación hace presumir que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la LFPCA y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del TFJFA para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

Mientras que en caso de pruebas diversas a las documentales, el artículo 58-L de la LFPCA establece que los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico.

El Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba.

Estas pruebas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea del TFJFA la promoción correspondiente a su ofrecimiento, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

El artículo 58-N de la LFPCA precisa el procedimiento que se deberá seguir para efectuar las notificaciones de los actos y resoluciones derivadas del Juicio en Línea:

I.- Todas las actuaciones y resoluciones se deberán realizar a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, por lo que entonces se harán por medios electrónicos.

II.- El actuario deberá elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten a la misma. Dicha minuta, que contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario, será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

III.- El actuario enviará a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

IV.- El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío señalado en la fracción anterior.

V.- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de 3 días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

VI.- En caso de que en el plazo señalado, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal no genere el acuse de recibo donde conste que la notificación fue realizada, la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

Según el artículo 58-P de la LFPCA, las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal, deberán registrar en la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, la Dirección de Correo Electrónico Institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridad demandada.

En relación a esto, en el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto, se establece que estas autoridades deberán cumplir con dicha obligación, así como la de tramitar la Firma Electrónica Avanzada, a partir de los 6 meses de la entrada en vigor del Decreto, sin exceder para ello del plazo de 18 meses, por lo que entonces podríamos decir que las autoridades tendrán todo el año 2010 para cumplir con esto.

Por otra parte, el Artículo Sexto Transitorio del Decreto establece que en caso de que el TFJFA reciba una demanda por medio del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, y constate que la autoridad demandada, incumplió con las obligaciones mencionadas, se le prevendrá para que en el plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se le notifique dicha prevención, proceda a cumplir con dicha disposición o, en su caso, acredite que ya la cumplió.

En caso de no haber cumplido con estas obligaciones, el Tribunal le impondrá una multa de 100 a 200 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y todas las notificaciones que deban hacerse, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

Así mismo, se requerirá al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de 3 días hábiles, la obligue a cumplir sin demora. En caso de continuar la renuencia de la autoridad, los hechos se pondrán en conocimiento del Órgano Interno de Control que corresponda.

En el artículo 58-S de la LFPCA se contempla que cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. **Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema.** Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

De conformidad a los artículos Segundo y Tercero Transitorio del Decreto, el TFJFA a la fecha de entrada en vigor del Decreto, es decir, a partir del 13 de Junio de 2009, iniciará el desarrollo e instrumentación del Sistema de Justicia en Línea a través del cual se substanciará el Juicio en Línea, de manera tal que el mismo inicie su operación a los 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del Decreto de reformas.

Por lo que de acuerdo a lo anterior, el Juicio en línea estará disponible, si es que no hay cambio alguno, para el año 2011.

De conformidad al artículo Séptimo Transitorio del Decreto, los juicios que se encuentren en trámite ante el TFJFA a la fecha en que inicie la operación del Juicio en Línea, continuarán substanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda, por lo que no se verá afectado su trámite por esta situación.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Como hemos analizado en el presente trabajo, el contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales especializados ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo, sistema adoptado del Derecho francés, con una actividad similar a la que realiza el Consejo de Estado francés. Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca la controversia, bien sean tribunales administrativos o tribunales judiciales.

En nuestro país, la jurisdicción administrativa, desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación hasta nuestros días es de naturaleza mixta en virtud de que tienen aplicación dos sistemas de lo contencioso administrativo que son el sistema continental europeo, administrativo o francés y el sistema anglosajón, angloamericano o judicial, ya que para algunos actos administrativos, a nivel federal y local, existen tribunales administrativos especializados y para otro tipo de actos administrativos, existe la vía de amparo.

SEGUNDA.- El sistema francés en México, está representado a nivel federal, por el ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sin embargo, el hecho de la existencia en nuestro país de tribunales administrativos, conforme a lo cual ha evolucionado la jurisdicción administrativa de tipo francés, ello no implica un abandono total al sistema judicialista mexicano, en tanto que existe la intervención preponderantemente de los tribunales judiciales en la decisión final de las controversias administrativas, ya que las resoluciones que lleguen a dictar los tribunales administrativos, son impugnables, por las partes, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, bien sea por las autoridades a través del recurso de revisión o por los particulares por medio del amparo administrativo, según el caso.

Al hacer un breve comparativo del sistema continental europeo y nuestro sistema mexicano, vemos que dentro del sistema francés son dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo: contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad objetiva violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, y la sentencia que se pronuncie será meramente declarativa, decretando la nulidad del acto si resuelve que éste es ilegal o bien su validez si el acto fue legal.

Por su parte, el contencioso subjetivo, tiene como fin el restablecimiento de los derechos subjetivos que el acto administrativo haya violado, por lo tanto la sentencia que se pronuncie será de condena para que la autoridad demandada realice los actos necesarios para el restablecimiento del derecho subjetivo violado y así dar plenamente satisfacción a la pretensión del gobernado.

A pesar de criterios en contrario analizados a lo largo del presente trabajo, el sistema de corte francés de contencioso administrativo que actualmente prevalece en México, es el de plena jurisdicción o subjetivo, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta sentencias de condena.

Esto es así, toda vez que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo otorga a dicho Tribunal plena jurisdicción al contar con medios para hacer cumplir sus sentencias, cumpliéndose con esto lo que consagra el artículo 17 de nuestra Constitución.

TERCERA.- En nuestro país, la justicia administrativa presenta un avance significativo, ya que por un lado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene una competencia material ampliada ya que conocen casi la totalidad de los actos dictados por la Administración Pública Federal y además, por otra parte, constituyen tribunales de plena jurisdicción.

En esta medida, el sistema de lo contencioso administrativo mexicano representa un nuevo paradigma, que cambia de manera significativa la justicia administrativa, en tanto que de una manera integral resuelve las distintas controversias que plantea por un lado el quehacer administrativo y, por otra parte, la restauración del derecho violado, no tanto de manera objetiva, sino subjetivamente, restituyendo los derechos subjetivos de los justiciables, controlando con ello la legalidad de la totalidad de los actos emitidos por la administración pública.

Así tenemos que el **Tribunal Federal de Justicia Fiscal** ha brindado resultados positivos, siendo ampliamente reconocido en el medio jurídico mexicano, como organismo garante de legalidad en materia administrativa y fiscal, siendo sus sentencias recurribles ante los Tribunales Federales, por la vía del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

CUARTA.- Con las reformas efectuadas a Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en diciembre del año 2000, se cambia el nombre de la Institución, de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y al consolidarse con las atribuciones que le confirió la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se introduce la competencia no solo para conocer los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino que también para conocer de de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materias que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de facultarse

a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede.

En cuanto a las reformas al Código Fiscal de la Federación efectuadas en el mismo año 2000, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de “Procedimiento Administrativo” por el de “Juicio Contencioso Administrativo”; b) que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; g) se le otorga al Pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis; y finalmente para modificar el número de votos que se requieren para la formación de precedentes.

No se omite señalar que, el 6 de diciembre de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la cual se le da una nueva estructura: un cuerpo jurisdiccional conformado por una Sala Superior, dividido en Pleno y Secciones, salas Regionales y salas Especializadas; una Junta de Gobierno y Administración; y un Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa encargado de la Investigación, difusión y capacitación de sus servidores públicos.

Se incluyen normas que buscan dar mayor agilidad al procedimiento contencioso administrativos, como la creación del boletín procesal; la inclusión de las magistraturas supernumerarias par cumplir las faltas de los Magistrados de la Sala Regional; por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto a que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada, evitando con ello la concentración de asuntos en las Salas Regionales Metropolitanas; y las posibilidades de crear Salas Especializadas por materia, lo cual se concretó con el inicio de labores de la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, a partir del 5 de enero de 2009.

QUINTA.- De acuerdo a lo anterior, el TFJFA afianza su presencia como una instancia que garantiza la seguridad jurídica y el logro de una eficaz impartición de justicia administrativa, debido a que se ha otorgado plena jurisdicción para ejecutar sus propias sentencias, adiciona y mejora ciertos aspectos como la impugnación en contra de resoluciones de carácter general que son autoaplicativas, cumplimiento de sentencias y medidas cautelares, que constituyen un gran avance hacia la plena jurisdicción.

De igual forma, en el mediano plazo, el juicio en línea será el motor de un cambio sustancial en la labor jurisdiccional en general, y del contencioso administrativo en lo particular

No obstante éstos avances que ha sufrido nuestro contencioso administrativo, aún tiene demasiados retos que afrontar para lograr mejorar el proceso contencioso

administrativo. Muestra de esto lo advertimos del análisis realizado a los supuestos planteados sobre la competencia actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que trataremos de resumir a continuación.

En relación a Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como conclusión se podría argumentar que: a) Por primera vez se reconoce en nuestro país, la responsabilidad objetiva y directa del Estado debido a la Promulgación de esta Ley; b) El interés jurídico que se desprende de esta materia solo corresponde al concepto tradicional del titular del derecho subjetivo, quedando fuera la posibilidad de hacer valer el concepto de interés legítimo.

Por otro lado, como se señaló en el Capítulo IV del presente trabajo, la reforma del 12 de junio de 2009, subsanó las imprecisiones del artículo 18 que establecía que correspondía conocer desde inicio al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la reclamación, generando con esto tres diferentes interpretaciones por parte del Tribunal: a) su desechamiento, la admisión de la reclamación como un procedimiento administrativo, y el tratamiento de la instancia como juicio.

Con esta reforma, se logró que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se presenten ante las dependencias o entidades presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que las resoluciones de la autoridad administrativa que no satisfagan al interesado, puedan impugnarse por vía jurisdiccional ante este Tribunal.

Sobre la impugnación de actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, resulta necesaria la expedición de una regulación específica en esta materia, con el propósito de que se definan con claridad los alcances de la resolución que se dicte.

Los alcances de la sentencia que se señalan en el artículo 52 de la LFPCA prevén que se podrá declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, inclusive del primer acto de aplicación que se hubiese impugnado, pero nada se dice sobre decretos y acuerdos de carácter general cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en el primer acto de aplicación con lo que no se define si el alcance de la sentencia será anular un decreto o acuerdo o solo anular el acto que se basó en dicho decreto o acuerdo.

Existe la interrogante en si las sentencias relativas podrían tener efectos inter partes o erga omnes. Se sostuvo que una solución ortodoxa determinaría que si se declara la nulidad, sólo se le beneficia a quienes promueven el juicio contencioso administrativo; pero no debe descartarse la postura contraria.

Por otro lado, cuando se impugnen reglas de carácter general junto con la resolución no es necesario llamar a juicio a la autoridad que las emitió; sin embargo, tratándose de la impugnación de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, como autoaplicativos deberá llamarse a juicio a la autoridad emisora de los mismos.

Sería conveniente considerar incluir en la Ley la oportunidad de impugnar las

Reglas de carácter general, a partir del momento de autoaplicación de las mismas, y no sólo tomando como referencia su inicio de vigencia.

En cuanto a las medidas cautelares, en primer término, se puede concluir que éstas tienen un amplio sustento jurídico en los artículos 14 y 17 Constitucionales, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia y son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal; por otro lado, el artículo 24 de la LFPCA, es muy claro al señalar que el Magistrado Instructor podrá decretar “todas” las medidas cautelares que considera para mantener la cuestión de hecho existente”; de lo cual se deriva la máxima amplitud de la disposición legislativa antes citada, conforme a la cual, el juzgador del TFJFA goza de una libertad considerable para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción, dada la complejidad y amplitud de su competencia.

Sin embargo, con base en esa misma libertad legislativa, para la determinación de las medidas cautelares, el Magistrado Instructor debe obrar cuidadosamente y considerar en todo momento, que si bien, las medidas cautelares son instrumentos que el ordenamiento legal protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso; es decir, que son instrumentos que protegen preventivamente a quien acude a las autoridades jurisdiccionales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada; pero que también estos instrumentos cautelares, por su naturaleza preventiva pueden llegar a afectar el derecho de la defensa, así como la del debido proceso, en la medida en que restringen el derecho de una persona antes de que sea condenada en un juicio.

Establecido lo anterior, es necesario precisar que con la entrada en vigor de la LFPCA, surgen muchas interrogantes en el capítulo de medidas cautelares por ser novedosas y contemplar únicamente la suspensión de la ejecución del acto combatido.

El paradigma surge ahora, cuando en realidad no se sabe ciertamente que tratamiento se debe dar a la suspensión del acto combatido, pues para algunos es una medida cautelar y para otros no lo es y se le debe dar un tratamiento distinto.

Lo que en la práctica ha sucedido es que muchas veces los litigantes no saben cómo solicitar la suspensión, si invocando el artículo 24 de la LFPCA o bien el artículo 28 de esta misma Ley. Todo esto dependerá de lo que dice la doctrina respecto a si la suspensión es una medida cautelar. Consideramos que si se encuentra contemplada en el Capítulo de “Medidas Cautelares” dentro de la misma LFPCA, debería darse un tratamiento similar a las otras medidas cautelares, siendo que se le está dando un tratamiento distinto a la suspensión, exigiendo una serie de requisitos para que ésta sea otorgada.

Resulta interesante lo que establece la Jurisprudencia 56/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO

CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS”.

El alcance práctico de la jurisprudencia, radica en ponderar el impacto que tendrá la sustitución de toda la instancia del juicio contencioso administrativo, por la del juicio de amparo en materia administrativa, con el correspondiente desvío de asuntos del Tribunal hacia los jueces de distrito, resultando una consecuencia trascendente para los dos ámbitos de la jurisdicción federal.

Se ha resaltado la necesidad de una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que siga los lineamientos derivados de la jurisprudencia 56/2007.

Resulta necesario conservar la fracción VI del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que la suspensión en los asuntos fiscales procederá a condición de que se acredite, esté garantizado o se garantice el interés fiscal, sin mayores requisitos.

No obstante, tratándose de responsabilidades administrativas, considero que asimismo debe facultarse a dicho órgano jurisdiccional para reducir el monto de la garantía, en los casos que el mismo establece.

Refiriéndonos al recurso de Reclamación en contra de las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva de los actos reclamados, el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece el medio procesal a través del cual las partes pueden solicitar a las Secciones de la Sala Superior la revisión de las resoluciones de las Salas Regionales, en las que se conceda o niegue la suspensión del acto reclamado.

Dicho medio de defensa está respondiendo a lo que se pretendía con su instauración, pero sería conveniente considerar las siguientes propuestas de los Magistrados: a) Que las resoluciones de las Salas Regionales en materia de suspensión, las deben dictar a través de una sentencia interlocutoria y no de un acuerdo de Sala, y para evitar trampas procesales en perjuicio de los justiciables, que los Magistrados Instructores ante la solicitud de suspensión, se limiten en su acuerdo a otorgarla o a negarla, pero no la desechen y la Sala Regional correspondiente en la sentencia interlocutoria únicamente confirmará o revocará el acuerdo relativo; b) Que el recurso de reclamación es un medio de defensa excepcional y debería suprimirse ante las Secciones de la Sala Superior para ser tramitado por las Salas Regionales.

Cabe concluir que el recurso de reclamación por excepción no constituye una cuestión pendiente de resolver conforme al artículo 47 que impida la resolución del juicio en lo principal. Esto es, el recurso de reclamación se tramita por separado del principal en la carpeta o expedientillo del incidente de la medida cautelar de suspensión a la ejecución, mismo que no es de previo y especial pronunciamiento y que no impide continuar con el

proceso en lo principal.

En cuanto a las Incidencias en el trámite y desahogo de pruebas en el juicio, sería conveniente considerar lo siguiente: a) Que el Magistrado Instructor ordene de oficio el desahogo de pruebas documentales, siempre y cuando tengan relación con los hechos y no hayan sido ofrecidas por las partes en el juicio, pudiendo reabrirse la instrucción para tal efecto, pero de manera excepcional y por causas estrictamente justificadas; b) En el ofrecimiento como prueba del expediente administrativo en que se dictó la resolución impugnada, con todos los documentos que lo conforman, que se establezcan las reglas generales relativas al manejo interno de dichos expedientes; c) Como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé la obligación de correr traslado de la demanda y anexos a las dependencias encargadas de la defensa jurídica de las autoridades demandadas, habría que suprimir esa práctica; d) Proponer la reforma de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para establecer mayor carga procesal para el demandante en cuanto al señalamiento del tercero interesado en el juicio; e) Proponer la reforma de la mencionada Ley, a efecto de regular en forma expresa la preclusión por el no ejercicio en tiempo de los derechos procesales; así como la prevención para el demandante en aquellos casos en que alguno de los requisitos de la demanda haya sido señalado de manera ambigua o incompleta.

Refiriéndonos al contenido y estructuras de las sentencias del Tribunal, solo se propone que las sentencias sean más breves y precisas, máxime que de acuerdo a diversos criterios jurisdiccionales, no es necesario realizar amplias transcripciones de lo que obra en los expedientes respectivos, y que no hay fundamentos que establezcan formulas rígidas respecto de los apartados llamados actualmente resultandos, considerandos y resolutivos.

Respecto a la aplicación de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, existen varias propuestas de reformas legales para precisar la aplicación de las jurisprudencias del Poder Judicial Federal cuando éstas sean contradictorias, así como la procedencia de formular las denuncias respectivas para uniformar los criterios jurídicos que resuelvan situaciones concretas, a fin de evitar un alto número de sentencias revocadas por la contradicción de criterios.

Hablando del cumplimiento de las sentencias del Tribunal, debe considerarse que en los casos de condena deben contestarse con prontitud los informes que solicite la autoridad para tal fin, puesto que en ocasiones el plazo dependerá precisamente de esa contestación.

Se ha caminado para alcanzar la característica de impartición de justicia plena, que se traduce en que los tribunales deben resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento sobre cada una de las pretensiones y defensas de las partes, vigilando que sus determinaciones se cumplan íntegramente, primero con la creación de la **queja** y después con la modalidad del **cumplimiento oficioso** del órgano de impartidor de la justicia administrativa. No obstante, en cuanto a este procedimiento oficioso para el cumplimiento de los fallos, debe precisarse en la ley en qué casos y cuándo se va a utilizar.

Asimismo, se plantea la necesidad de concentrar en el Capítulo IX de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, todo lo relativo al cumplimiento de las

sentencias y establecer sólo un procedimiento para ello.

En relación al recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, es de considerarse la propuesta de reformar los artículos 104 Constitucional, fracción I-B y 91, fracción I, de la Ley de Amparo, fortaleciendo a ese Órgano Jurisdiccional para que, por conducto de su Sala Superior, dicte la resolución última en materia de legalidad, quedando en aptitud los administrados de acudir al juicio de garantías únicamente cuando hagan valer conceptos de inconstitucionalidad y los Tribunales Colegiados al conocer de una revisión y encontrar fundados los agravios respectivos, hagan la declaratoria correspondiente, sustituyendo al Tribunal en el estudio de los conceptos de anulación que no hubieran sido analizados, evitando así el reenvío correspondiente.

Respecto al régimen jurídico de los juicios de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y su sanción, que en términos de la reforma Constitucional al artículo 73 fracción XXIX-H de 4 de diciembre de 2006, contempló la posibilidad para que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo impongan sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, y que para ello, el Congreso establecería las normas de organización y funcionamiento de dichos tribunales, es de mencionar, que en un principio se planteó la necesidad de crear Salas Regionales Especializadas y la necesidad de disposiciones adjetivas que ayudaran al Tribunal a asumir esta nueva competencia, pues en las circunstancias actuales y con las disposiciones vigentes no podría cobrar vida eficazmente.

Sin embargo, después de un detenido análisis al artículo 15 de la LOTFJA, adicionado para tal efecto según la exposición de motivos de la nueva Ley, y que señala: “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y que el procedimiento para conocer de estos juicios, será el que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, vemos que como está redactada, no existe la novedad anunciada, pues esta atribución, ya estaba contemplada en los diversos artículos de la anterior Ley.

De lo que resulta contundente para concluir, que la materia sancionatoria de la que se pretende conozca el TFJFA, al cobijo de la Nueva Ley Orgánica, en las circunstancias actuales y con las disposiciones vigentes no puede cobrar vida, porque legalmente no existe tal competencia.

Por lo que al juicio en línea corresponde, el cual se implementó a través de las reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, éste permite a los particulares facilitar el acceso a la justicia contenciosa administrativa, aprovechando los sistemas modernos y confiables.

Esto es, se abre la posibilidad de que los particulares puedan impugnar los actos y resoluciones administrativas de carácter individual o general que les perjudiquen, a través de dispositivos electrónicos y sistemas computacionales.

En particular, permitirá mejorar los servicios que se presenten a las partes que pretendan se les administre justicia mediante un acceso más simplificado al juicio contencioso administrativo.

Se establecen los lineamientos para el funcionamiento de este Sistema de Justicia en Línea, donde señala que el juicio se substanciará y resolverá en todas sus etapas siguiendo los procedimientos establecidos en los artículos del 58 A al 58 S de la LFPCA.

Estos lineamientos contemplan el requisito de la firma Electrónica Avanzada y para tal efecto, establece la definición de Firma Digital, que más bien es de firma autógrafa digitalizada que para efectos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se considerará a ésta como una especie de la Firma Electrónica.

Habría que establecer debidamente la forma de validación de esta firma por parte del Tribunal, ya que no hay una referencia al Certificado Digital (autenticación del firmante), el acceso a la Agencia Registradora, la forma en que se validará su vigencia (CRL Lista de revocación de certificados). Habrá que esperar a los lineamientos que deberá expedir el Tribunal.

Asimismo, se garantiza el funcionamiento del sistema, al establecer que se integrará el Expediente Electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, conforme a los lineamientos que expida el Tribunal. No obstante, considero que habría que delimitarse específicamente cada garantía en los lineamientos.

Por lo que a las notificaciones corresponde, la práctica de la notificación en una dirección electrónica, determina la eliminación de la diferencia (o, al menos, la distancia conceptual) entre el medio y el lugar de las notificaciones, que es clara cuando la notificación se practica en soporte papel o por escrito (por ejemplo, el medio sería en estos casos el oficio o el telegrama; y el lugar, por ejemplo, el domicilio del particular), razón por la cual se explica también que la LFPCA, al introducir ahora la regulación de la notificación por medios electrónicos como medio de notificación, viene a romper la forma tradicional establecida en nuestra legislación en materia administrativa de contemplar diversas formas de realizar las notificaciones y establece una forma novedosa y práctica de notificar tratándose de la utilización del Sistema de Justicia en Línea.

Resulta conveniente proponer para la utilización de las nuevas tecnologías, esto es el Juicio en Línea, por parte de los particulares en sus impugnaciones ante el contencioso administrativo federal, se contemple la posibilidad de que los instrumentos que utilicen los particulares, así como las propias autoridades cuando sean las demandantes, sean compatibles con los medios técnicos de que dispongan las otras instancias jurisdiccionales, como sería el Poder Judicial en el Juicio de Amparo, cuyo régimen jurídico se corresponde con el de los registros convencionales y contiene una normativa diferenciada y que como autoridad revisora, en su caso, intervendría en el juicio. Asimismo, que la utilización de

esas técnicas respete las garantías y requisitos previstos en los procedimientos previsto en su propia Ley.

De igual forma, que los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, tanto por los particulares como por la Administración Pública, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por las Leyes.

SEXTA.- Independientemente de los problemas jurídicos que se han presentado en el presente trabajo desde la entrada en vigor de la LFPCA que introduce nuevos retos a la función jurisdiccional, el TFJFA Actualmente se encuentra ante la problemática de cuestiones operativas y funcionales de las Salas, entre ellos los de la actuaría percatándose que ésta es un cuello de botella en el fluir de los asuntos, siendo que esta área de cada Sala, es la que de facto marca el ritmo que sigue la instrucción de cada asunto; además de que se ha incrementado el número de juicios ingresados en el Tribunal por año.

No obstante, con la implementación del artículo 67 de la LFPCA, reformado el 12 de junio de 2009, que establece que las partes podrán señalar su clave o dirección de correo electrónico, a fin de que por este medio se les de aviso de la emisión de los autos y demás resoluciones que en él se dicten, pudiéndose con esto durante el plazo de cinco días siguientes al aviso, la parte interesada apersonarse a la Sala a notificarse, situación que desde luego agilizará el trabajo de la actuaría, pues pone la carga del desplazamiento físico de la persona, que es lo que consume lapsos considerables, en el litigante y no en los actuarios.

SÉPTIMA.- Del presente trabajo, se puede advertir el gran avance que en materia contencioso administrativa federal ha experimentado nuestro sistema jurídico mexicano. Asimismo contribuye a poner en claro que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no solamente es autónomo para dictar sus fallos, sino que se ha ganado el reconocimiento de instituciones públicas y privadas, en especial del Poder Legislativo que lo ha llevado en sus atribuciones progresivamente hacia la plena jurisdicción al obligar a las Salas al emitir sus sentencias, a reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo que hubiere sido violado con motivo del acto administrativo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa; proveyendo asimismo, al órgano jurisdiccional, de instrumentos jurídicos para hacer cumplir sus sentencias.

No obstante, con el propósito de otorgar seguridad jurídica a los gobernados y una eficaz impartición de justicia, se propone realizar una revisión minuciosa al contenido de las leyes, especialmente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de evitar confusión al momento de su aplicación, lo que obliga al juzgador a emitir criterios jurisprudenciales, trasladándosele materialmente la tarea de legislar lo cual corresponde al Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

A LIBROS DE TEXTO

1. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, Proceso Administrativo, estudios procesales. Madrid, Tecnos 1975.
2. ALLORIO, Enrique, Diritto processuale tributario; PUGLIESE, Mario, La prueba en el derecho tributario, Trad, de González Rodríguez, Alfonso, México, 1949.
3. ANDRÉ MAURIN Derecho Administrativo Francés, Colección Internacional de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 2004.
4. APPLETON, J, Traite Élémentaire du Contentieux, p. 19. Año 1927.
5. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, La Reforma Judicial y los Tribunales Administrativos, Las Nuevas Bases constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. México, Porrúa 1987.
6. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Teoría General del proceso. Principios, Instituciones y Categorías Procesales. Porrúa. México 2003-2006
7. CARNELUTTI, Francesco. Derecho Procesal Civil y Penal, Oxford, Primera Serie, volumen 4, México 2002.
8. CARRILLO FLORES, Antonio. Defensa de los Particulares contra la Administración Pública. Ed. Porrúa. México D.F. 1939.
9. CHIOVENDA, cit, por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1995.
10. CHIOVENDA, Guisepe, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Cárdenas Editores, México 1989.
11. DE PINA, Rafael, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa S.A. 1997-2002
12. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Principios de derecho Tributario, México Limusa 1999-2009
13. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editorial Porrúa 1ª Edición 2005
14. DONNAT, Francis. El Contencioso Administrativo México-Francia. Memoria del Seminario Internacional 1999. Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública.
15. DUGUIT, León, Transformación del Derecho Público.
16. FALCÓN, Enrique M., Derecho Procesal, tomo I, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina 2003.
17. FENECH, Miguel, Derecho procesal tributario, 3 vols., Barcelona, 1949-1951.
18. FIX ZAMUDIO, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano, 8ª edición, México, 1995.
FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. Colegio Nacional, Mex.1983.
19. FIX ZAMUDIO, Héctor. El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano. México Fondo de Cultura Económico 1996.
20. FIX-ZAMUDIO, Héctor, El Ejecutivo y el Poder Judicial, El Sistema Judicial Mexicano, México, UNAM 1988.
21. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Función del poder judicial en las constituciones latinoamericanas, en el volumen colectivo del mismo nombre. México, 1977.

-
22. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano, en la obra colectiva Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagues-Laso, tomo III, Madrid, 1969.
 23. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Justicia Administrativa. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años, Tomo V. México 1982.
 24. FONROUGE GIULIANI, Carlos M., Derecho Financiero, vol. II, Buenos Aires, 1962-1976.
 25. FRANCOIS THERY, M, Jean. La Justicia Administrativa en Francia. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. 60 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo I 1997.
 26. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho procesal administrativo, tomo I, 2ª. Ed., Madrid, 1964, 3ª. Ed. México, Porrúa-UNAM 2005.
 27. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho procesal administrativo. 1ª Ed. Tomo III, Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1958. 3ª. V 1963-1967, México Porrúa 1989.
 28. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El Derecho a la Tutela jurisdiccional. 3ª Ed. Civitas, Madrid 2001.
 29. GUAITA, Aurelio. El Proceso Administrativo de Lesividad. 4ª Ed. Bosch Casa Editorial. Barcelona. 1999.
 30. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). El Contencioso Administrativo México-Francia. Memoria del Seminario Internacional 1999.
 31. Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares. El Foro 1997.
 32. KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, Imprenta Universitaria. 1959. Fac. derecho UNAM 1988.
 33. LETOURNER, Máxime, El Consejo de Estado Francés, en Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, diciembre de 1967.
 34. LIRA GONZÁLEZ, Andrés. El Amparo Colonial y el Amparo Mexicano México, Fondo de Cultura Económica 1972.
 35. LOMELÍ CERESO, Margarita. Efectos de Nulidad Declarada de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. “Cuarenta y Cinco Años del Tribunal Fiscal de la Federación”.
 36. MARGAIN MANATOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, México Porrúa 9ª a 13ª Ed. 2000-2006.
 37. MARGAIN MANATOU, Emilio, De lo contencioso administrativo, de anulación o ilegitimidad, México, S.L.P., 1969.
 38. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2003.
 39. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. 1ª. Ed. UNAM, México 2003.
 40. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol.3, de Derecho Administrativo. México 1999.
 41. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. El Contencioso Administrativo. Cuarenta y Cinco Años del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo II. 1982.
 42. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa, Mex. 1959

-
43. NAVA NEGRETE, Alfonso. Prólogo a la obra de Eduardo García de Enterría La justicia administrativa en el cambio del siglo, México Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003.
 44. OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. Editorial Harla. Segunda Edición, 1994 y 4ª. Ed.1998.
 45. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal civil. Sexta Edición. Ed. Porrúa. México 1970.
 46. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época. Año IV, Núm. 48. Diciembre 2004.
 47. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo I, Editorial Porrúa, 18ª edición, México, D.F. 1997.
 48. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T II. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981.
 49. SILGUERO ESTAGNÁN, Joaquín, La Tutela jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos, Dykinson, Madrid 1995.
 50. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 10ª Ed., México. Porrúa 1981.
 51. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. XIII Reunión Nacional de Magistrados (2004)
 52. VALENZUELA, Arturo, citado por SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Tomo II, Décima segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2000.

B REVISTAS

53. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. El Tribunal Fiscal de la Federación, su ubicación dentro del marco Constitucional. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 88 2ª Época. México. Abril de 1987.
54. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios, S.A. México, 1977.
55. BRISEÑO SIERRA, Humberto, Competencia de los Tribunales Administrativos. Jurídica Núm. 10, 1972 P.
56. CARRILLO FLORES, Antonio. Memoria de las Conferencias sustentadas con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, Revista Extraordinaria del Tribunal Fiscal de la Federación, T.F.F., México, D.F. 1967.
57. CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional, conferencia publicada en la Revista del Tribunal fiscal de la Federación, número extraordinario. Nov. 1965.
58. CUEVAS FIGUEROA, Pedro, cita en su artículo Principios de la Defensa del Gobernado ante un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, publicado en la Revista de Estudios de Derecho Público, Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica, Tomo I, México, Ed. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., diciembre de 2001.
59. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Organización de los Tribunales Administrativos, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, primer número extraordinario, 1965.
60. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Organización de los Tribunales Administrativos. Conferencias sustentadas para conmemorar el XXXV Aniversario De la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación. México, D.F., 1971.

-
61. GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. La Constitución de Apatzingán y otros Estudios. México SEP., 1973.
 62. GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005.
 63. Justicia Fiscal y Administrativa. XVI Reunión Nacional de Magistrados 2007 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
 64. NAVA NEGRETE, Alfonso, Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. Cronología de tribunales. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. Vol. I, Núm. 2, 1973. P.
 65. NAVA NEGRETE, Alfonso Administración Pública y Derecho Procesal Administrativo. El Foro 1970.
 66. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 127. 1ª Ed. UNAM, 1991.

C LEGISLACIÓN

67. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, 1917. Actualizada. www.diputados.gob.mx
68. LEY DE AMPARO, México, 1936. Actualizada. www.diputados.gob.mx
69. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, México, 2005, Themis. Actualizada. www.diputados.gob.mx
70. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, México, 1994. Actualizada. www.diputados.gob.mx
71. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 1938, 1966, 1981. Ediciones Porrúa.
72. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, México, 2004. Actualizada www.diputados.gob.mx
73. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. México, 2007. Actualizada www.diputados.gob.mx
74. REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA 2009. ACUERDO G/SS/1/2009 de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
75. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL. 1936

ANEXOS

1. **DECRETO** por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
2. **DECRETO** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia
de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

TÍTULO I

Del Juicio Contencioso Administrativo Federal

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

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

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

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.

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.

ARTÍCULO 3o.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

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

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

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

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

ARTÍCULO 4o.- Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Cuando la resolución afecte a dos o más personas, la demanda deberá ir firmada por cada una de ellas, y designar a un representante común que elegirán de entre ellas mismas, si no lo hicieren, el Magistrado Instructor nombrará con tal carácter a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

ARTÍCULO 5o.- Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. 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.

La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

ARTÍCULO 6o.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

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

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene 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.

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

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.

La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

ARTÍCULO 7o.- Los miembros del Tribunal incurren en responsabilidad si:

I. Expresan su juicio respecto de los asuntos que estén conociendo, fuera de las oportunidades en que esta Ley lo admite.

II. Informan a las partes y en general a personas ajenas al Tribunal sobre el contenido o el sentido de las resoluciones jurisdiccionales, antes de que éstas se emitan y en los demás casos, antes de su notificación formal.

III. Informan el estado procesal que guarda el juicio a personas que no estén autorizadas por las partes en los términos de esta Ley.

CAPÍTULO II

De la Improcedencia y del Sobreseimiento

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

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II. Que no le compete conocer a dicho Tribunal.

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

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

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

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

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

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

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

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

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

ARTÍCULO 9o.- Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante.

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

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

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

V. Si el juicio queda sin materia.

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

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

CAPÍTULO III De los Impedimentos y Excusas

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

I. Tengan interés personal en el negocio.

II. Sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 11.- Los magistrados tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguno de los impedimentos señalados en el artículo anterior, expresando concretamente en qué consiste el impedimento.

ARTÍCULO 12.- Manifestada por un magistrado la causa de impedimento, el Presidente de la Sección o de la Sala Regional turnará el asunto al Presidente del Tribunal, a fin de que la califique y, de resultar fundada, se procederá en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TÍTULO II De la Substanciación y Resolución del Juicio

CAPÍTULO I De la Demanda

ARTÍCULO 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

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

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

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

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

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

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

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

ARTÍCULO 14.- La demanda deberá indicar:

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

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

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.

ARTÍCULO 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste la resolución impugnada.
- IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.
- VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.
- IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

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

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

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

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

ARTÍCULO 16.- Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

- I. Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su

II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

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

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

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

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

III. En los casos previstos en el artículo anterior.

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.

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

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

CAPÍTULO II De la Contestación

ARTÍCULO 19.- 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 plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

ARTÍCULO 20.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

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

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

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

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

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

VI. Las pruebas que ofrezca.

VII. 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.

ARTÍCULO 21.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

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

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

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

ARTÍCULO 22.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

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

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

ARTÍCULO 23.- Cuando haya contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos.

CAPÍTULO III

De las Medidas Cautelares

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

I. El escrito en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, 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.

II. Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

- a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y
- b) Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II, se tendrá por no interpuesto el incidente.

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

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

ARTÍCULO 25.- 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.

ARTÍCULO 26.- 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.

ARTÍCULO 27.- 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.

ARTÍCULO 28.- 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.

CAPÍTULO IV De los Incidentes

ARTÍCULO 29.- En el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- 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.

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

ARTÍCULO 30.- Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de 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 requerida, decidirá de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

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

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

ARTÍCULO 31.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

- I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.
- III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

ARTÍCULO 32.- 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.

ARTÍCULO 33.- Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta Ley serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva

Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

Si se declara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

ARTÍCULO 34.- Las partes podrán recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estén en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 10 de esta Ley.

ARTÍCULO 35.- La recusación de magistrados se promoverá mediante escrito que se presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente será sustituido.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese solo efecto.

La recusación del perito del Tribunal se promoverá, ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

El instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes. A falta de informe, se presumirá cierto el impedimento. Si la Sala encuentra fundada la recusación, substituirá al perito.

ARTÍCULO 36.- Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio. El incidente se substanciará conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario misma que se tendrá como indubitable para el cotejo.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

ARTÍCULO 37.- 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.

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.

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.

ARTÍCULO 38.- La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

I. Se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que ésta tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.

II. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al

ARTÍCULO 39.- Cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en el artículo 29, se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes a que se refieren las fracciones I, II y IV, de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 47 de esta Ley.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

CAPÍTULO V **De las Pruebas**

ARTÍCULO 40.- En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

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

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

ARTÍCULO 41.- El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

ARTÍCULO 42.- Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

ARTÍCULO 43.- La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

I. En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II. El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III. 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 ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV. 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.

V. 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

ARTÍCULO 44.- Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

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 desahogue el exhorto, en términos del artículo 73 de esta Ley.

ARTÍCULO 45.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado Instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad requerida no sea parte e incumpla, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de una multa por el monto equivalente de entre noventa y ciento cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, al funcionario omiso. También podrá comisionar al Secretario o Actuario que deba recabar la certificación omitida u ordenar la compulsación de los documentos exhibidos por las partes, con los originales que obren en poder de la autoridad.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para realizar las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el Magistrado Instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

ARTÍCULO 46.- La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

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

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

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

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

CAPÍTULO VI

Del Cierre de la Instrucción

ARTÍCULO 47.- 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.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el

CAPÍTULO VII**Facultad de Atracción**

ARTÍCULO 48.- El Pleno o las Secciones del Tribunal, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

I. Revisten características especiales los juicios en los que:

a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.

Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario

mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

II. Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:

a) La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.

b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción.

c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes en los términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

CAPÍTULO VIII**De la Sentencia**

ARTÍCULO 49.- 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 9o. de esta Ley, 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.

ARTÍCULO 50.- Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

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

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

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

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

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

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa 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.

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

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.

ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez 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 6o. de esta Ley.

ARTÍCULO 53.- La sentencia definitiva queda firme cuando:

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 sobreesido o hubiere resultado infundado, y

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.

ARTÍCULO 54.- La parte que estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

ARTÍCULO 55.- Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en esta Ley.

ARTÍCULO 56.- Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal, solicitará informe al magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. 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.

CAPÍTULO IX

Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión

ARTÍCULO 57.- Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

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.

En el caso previsto en el párrafo anterior, 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 una nueva resolución 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 que establece 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.

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

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

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

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

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

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

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

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

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

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

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

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

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

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

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

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

IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientos 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.

TÍTULO III

De los Recursos

CAPÍTULO I

De la Reclamación

ARTÍCULO 59.- El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

ARTÍCULO 60.- Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

ARTÍCULO 61.- Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

ARTÍCULO 62.- Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

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 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.

CAPÍTULO II

De la Revisión

ARTÍCULO 63.- Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión 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. 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 en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

ARTÍCULO 64.- Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

TÍTULO IV Disposiciones Finales

CAPÍTULO I De las Notificaciones

ARTÍCULO 65.- Toda resolución debe notificarse, o en su caso, darse el aviso por correo personal electrónico, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

Las notificaciones que se realicen a las autoridades o a personas morales por conducto de su Oficialía de Partes u Oficina de recepción, se entenderán legalmente efectuadas cuando en el documento correspondiente obre el sello de recibido por tales oficinas.

Al actuario que sin causa justificada no cumpla con esta obligación, se le impondrá una multa de una a tres veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario. Será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.

ARTÍCULO 66.- En las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación y de los avisos por correo personal electrónico, así como de las notificaciones personales y por lista. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia a dichas actuaciones.

ARTÍCULO 67.- Las notificaciones que deban hacerse a los particulares, se harán en los locales de las salas si las personas a quienes deba notificarse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución. Cuando el particular no se presente se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible de dichos locales. A fin de facilitar su consulta, la lista mencionada podrá ser incluida en la página electrónica del Tribunal.

Tratándose del auto que corra traslado de la demanda o del que mande citar a testigos que no deban ser presentados por la parte oferente, la notificación a los particulares o a quien los represente, se hará personalmente o por correo certificado con acuse de recibo en el domicilio que se haya hecho del conocimiento de la Sala Regional de que se trate, siempre que dicho domicilio se encuentre en territorio nacional.

Una vez que los particulares, partes en el juicio, se apersonen en éste, deberán señalar domicilio conforme lo establece la fracción I del artículo 14 de esta Ley, en el que se le harán saber, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, las siguientes resoluciones:

I. La que tenga por admitida la contestación y, en su caso, de la ampliación de la demanda, así como la contestación a la ampliación citada.

II. El requerimiento, a la parte que debe cumplirlo.

III. El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.

IV. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional y la sentencia que resuelva la definitiva.

V. Las resoluciones que puedan ser recurridas.

VI. La resolución de sobreseimiento.

VII. La sentencia definitiva, y

VIII. En todos aquellos casos en que el Magistrado Instructor o la Sala así lo ordenen.

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

Las partes que así lo deseen, podrán señalar su clave o dirección de correo personal electrónico a la Sala Regional en que se lleve el juicio, a fin de que por este medio se les dé aviso de la emisión de los autos y demás resoluciones que en él se dicten, acompañado de un extracto de su contenido que comprenderá la fecha y órgano de emisión, los datos de identificación del expediente y el tipo de auto o resolución. Satisfecho lo anterior, el Magistrado Instructor ordenará que los avisos de que se trata se le practiquen por este medio a la parte que lo haya solicitado; el Actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de que el aviso se envió a la dirección electrónica señalada hasta por tres ocasiones consecutivas y la fecha y hora en que las realizó. En estos casos, durante el plazo de cinco días siguientes a aquél en que el aviso se llevó a cabo, la parte interesada podrá apersonarse al local de la Sala a notificarse personalmente de la resolución de que se trate y, a su vencimiento, si esto último no hubiere ocurrido, se procederá a su notificación por lista.

ARTÍCULO 68.- Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán por oficio y por vía telegráfica en casos urgentes. También podrán efectuarse, opcionalmente, en la forma prevista en el artículo anterior por medio del aviso en correo personal electrónico.

Tratándose de las autoridades, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal se deberán notificar en todos los casos, únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad señalada en el artículo 5o., tercer párrafo de esta Ley.

Si el domicilio de la oficina principal de la autoridad se encuentra en el lugar de la sede de la Sala, un empleado hará la entrega, recabando la constancia de recibo correspondiente.

ARTÍCULO 69.- Una vez emplazada la autoridad demandada, deberá señalar domicilio en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala Regional competente, en el que se le harán las notificaciones de los autos y resoluciones posteriores y, para el caso de incumplimiento a lo anterior, las notificaciones se le harán por medio de lista autorizada.

ARTÍCULO 70.- Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas. En los casos de notificaciones por lista se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado.

ARTÍCULO 71.- La notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, también se entenderá legalmente efectuada cuando se lleve a cabo por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los actos que se notifiquen.

ARTÍCULO 72.- Una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

CAPÍTULO II De los Exhortos

ARTÍCULO 73.- Las diligencias de notificación o, en su caso, de desahogo de alguna prueba, que deban practicarse en región distinta de la correspondiente a la sede de la Sala Regional en que se instruya el juicio, deberán encomendarse, en primer lugar, a la ubicada en aquella y en su defecto al juez o magistrado del Poder Judicial Federal.

Los exhortos se despacharán al día siguiente hábil a aquél en que la actuaría reciba el acuerdo que los ordene. Los que se reciban se proveerán dentro de los tres días siguientes a su recepción y se diligenciarán dentro de los cinco días siguientes, a no ser que lo que haya de practicarse exija necesariamente mayor tiempo, caso en el cual, la Sala requerida fijará el plazo que crea conveniente.

Una vez diligenciado el exhorto, la Sala requerida, sin más trámite, deberá remitirlo con las constancias que acrediten el debido cumplimiento de la diligencia practicada en auxilio de la Sala requirente.

Las diligencias de notificación o, en su caso, de desahogo de alguna prueba, que deban practicarse en el extranjero, deberán encomendarse al Consulado Mexicano más próximo a la Ciudad en la que deba desahogarse.

Para diligenciar el exhorto el magistrado del Tribunal podrá solicitar el auxilio de alguna Sala del propio Tribunal, de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de la localidad, o de algún tribunal administrativo federal o de algún otro tribunal del fuero común.

CAPÍTULO III Del Cómputo de los Términos

ARTÍCULO 74.- El cómputo de los plazos se sujetará a las reglas siguientes:

I. Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

II. Si están fijados en días, se computarán sólo los hábiles entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores.

III. Si están señalados en periodos o tienen una fecha determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles; no obstante, si el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

IV. Cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

TÍTULO V De la Jurisprudencia CAPÍTULO ÚNICO

ARTÍCULO 75.- Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal.

También constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del

Tribunal copia de la sentencia.

ARTÍCULO 76.- Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

ARTÍCULO 77.- En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un quórum mínimo de diez Magistrados, decidirá por mayoría de siete la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

ARTÍCULO 78.- El Pleno podrá suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal.

Las Secciones de la Sala Superior podrán apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro Magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación, debiendo en este caso publicarse en la revista del Tribunal.

Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer al Pleno que suspenda su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales también podrán proponer la suspensión expresando al Presidente del Tribunal los razonamientos que sustenten la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del Pleno.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitere el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de Sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie. En este caso, el Presidente del Tribunal lo informará al Pleno para que éste ordene su publicación.

ARTÍCULO 79.- Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los Magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que

TRANSITORIOS

Primero.- La presente Ley entrará en vigor en toda la República el día 1o. de enero del 2006.

Segundo.- A partir de la entrada en vigor de esta Ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Tercero.- Quedan sin efectos las disposiciones legales, que contravengan o se opongan a lo preceptuado en esta Ley.

Cuarto.- Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la presente Ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.

México, D.F., a 4 de octubre de 2005.- Dip. **Heliodoro Díaz Escárrega**, Presidente.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Patricia Garduño Morales**, Secretaria.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de noviembre de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.- Rúbrica.

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Artículo Primero.- Se reforman los artículos 4o., primer párrafo, 13, primero y actual segundo párrafos; 14, fracción I, segundo, tercero y quinto párrafos; 24, fracción I y el inciso a); 65, primer párrafo; 66; 67, último párrafo y 68, primer párrafo y se adicionan los artículos 1-A; 13, con los párrafos segundo y tercero, recorriéndose los demás párrafos en su orden; 14, con un tercer párrafo, recorriéndose los demás párrafos en su orden; 31, con un párrafo segundo y el Capítulo X denominado "Del Juicio en Línea" al Título II, que comprende de los artículos 58-A al 58-S a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1-A.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Acuse de Recibo Electrónico: Constancia que acredita que un documento digital fue recibido por el Tribunal y estará sujeto a la misma regulación aplicable al uso de una firma electrónica avanzada. En este caso, el acuse de recibo electrónico identificará a la Sala que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento digital fue recibido en la fecha y hora que se consignen en dicha constancia. El Tribunal establecerá los medios para que las partes y los autorizados para recibir notificaciones puedan verificar la autenticidad de los acuses de recibo electrónico.

II. Archivo Electrónico: Información contenida en texto, imagen, audio o video generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

III. Boletín Procesal: Medio de comunicación oficial impreso o electrónico, a través del cual el Tribunal da a conocer las actuaciones o resoluciones en los juicios contenciosos administrativos federales que se tramitan ante el mismo.

IV. Clave de acceso: Conjunto único de caracteres alfanuméricos asignados por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a las partes, como medio de identificación de las personas facultadas en el juicio en que promuevan para utilizar el Sistema, y asignarles los privilegios de consulta del expediente respectivo o envío vía electrónica de promociones relativas a las actuaciones procesales con el uso de la firma electrónica avanzada en un procedimiento contencioso administrativo.

V. Contraseña: Conjunto único de caracteres alfanuméricos, asignados de manera confidencial por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a los usuarios, la cual permite validar la identificación de la persona a la que se le asignó una Clave de Acceso.

VI. Dirección de Correo Electrónico: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, señalado por las partes en el juicio contencioso administrativo federal.

VII. Dirección de Correo Electrónico Institucional: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, dentro del dominio definido y proporcionado por los órganos gubernamentales a los servidores públicos.

VIII. Documento Electrónico o Digital: Todo mensaje de datos que contiene texto o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

IX. Expediente Electrónico: Conjunto de información contenida en archivos electrónicos o documentos digitales que conforman un juicio contencioso administrativo federal, independientemente de que sea texto, imagen, audio o video, identificado por un número específico.

X. Firma Digital: Medio gráfico de identificación en el Sistema de Justicia en Línea, consistente en la digitalización de una firma autógrafa mediante un dispositivo electrónico, que es utilizada para reconocer a su autor y expresar su consentimiento.

XI. Firma Electrónica Avanzada: Conjunto de datos consignados en un mensaje electrónico adjuntados o lógicamente asociados al mismo que permita identificar a su autor mediante el Sistema de Justicia en línea, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. La firma electrónica permite actuar en Juicio en Línea.

XII. Juicio en la vía tradicional: El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales.

XIII. Juicio en línea: Substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta Ley, a través del Sistema de Justicia en Línea.

XIV. Sistema de Justicia en Línea: Sistema informático establecido por el Tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.

XV. Tribunal: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

ARTÍCULO 4o.- Toda promoción deberá contener la firma autógrafa o la firma electrónica avanzada de quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada. Cuando el promovente en un Juicio en la vía tradicional, no sepa o no pueda estampar su firma autógrafa, estampará en el documento su huella digital y en el mismo documento otra persona firmará a su ruego.

...

TÍTULO II

De la Substanciación y Resolución del Juicio

CAPÍTULO I De

la Demanda

ARTÍCULO 13.- El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. a III. ...

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, 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.

...

ARTÍCULO 14.- ...

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

II. a VIII. ...

En cada 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 una sola demanda.

En los casos en que sean dos o más demandantes éstos ejercerán su opción a través de un representante común.

En la 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 conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo, no se señale el domicilio 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 sitio visible de la propia Sala, así como en el Boletín Procesal que emita el Tribunal, el cual estará disponible en su página electrónica. En caso de que el actor desconozca el domicilio del tercero, deberá manifestarlo así bajo protesta de decir verdad.

ARTÍCULO 24.- ...

I. La promoción en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

b) a d) ...

II. ...

...

...

...

ARTÍCULO 31.- ...**I. a III. ...**

Para el caso en que proceda la acumulación y los juicios respectivos se estén sustanciando por la vía tradicional y el juicio en línea, el Magistrado Instructor requerirá a las partes relativas al Juicio en la vía tradicional para que en el plazo de tres días manifiesten si optan por substanciar el juicio en línea, en caso de que no ejerza su opción se tramitará el Juicio en la vía tradicional.

CAPÍTULO X**Del Juicio en Línea**

ARTÍCULO 58-A.- El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este ordenamiento.

ARTÍCULO 58-B.- Cuando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.

Si el demandante no señala expresamente su Dirección de Correo Electrónico, se tramitará el Juicio en la vía tradicional y el acuerdo correspondiente se notificará por lista y en el Boletín Procesal del Tribunal.

ARTÍCULO 58-C.- Cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea conforme a las disposiciones de este Capítulo, señalando para ello su domicilio y Dirección de Correo Electrónico.

A fin de emplazar al particular demandado, el Secretario de Acuerdos que corresponda, imprimirá y certificará la demanda y sus anexos que se notificarán de manera personal.

Si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.

ARTÍCULO 58-D.- En el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal se integrará el Expediente Electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme a los lineamientos que expida el Tribunal.

En los juicios en línea, la autoridad requerida, desahogará las pruebas testimoniales utilizando el método de videoconferencia, cuando ello sea posible.

ARTÍCULO 58-E.- La Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña se proporcionarán, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, previa obtención del registro y autorización correspondientes. El registro de la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, implica el consentimiento expreso de que dicho Sistema registrará la fecha y hora en la que se abran los Archivos Electrónicos, que contengan las constancias que integran el Expediente Electrónico, para los efectos legales establecidos en este ordenamiento.

Para hacer uso del Sistema de Justicia en Línea deberán observarse los lineamientos que, para tal efecto, expida el Tribunal.

ARTÍCULO 58-F.- La Firma Electrónica Avanzada producirá los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.

ARTÍCULO 58-G.- Solamente, las partes, las personas autorizadas y delegados tendrán acceso al Expediente Electrónico, exclusivamente para su consulta, una vez que tengan registrada su Clave de Acceso y Contraseña.

ARTÍCULO 58-H.- Los titulares de una Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña serán responsables de su uso, por lo que el acceso o recepción de las notificaciones, la consulta al Expediente Electrónico y el envío de información mediante la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, les serán atribuibles y no admitirán prueba en contrario, salvo que se demuestren fallas del Sistema de Justicia en Línea.

ARTÍCULO 58-I.- Una vez recibida por vía electrónica cualquier promoción de las partes, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal emitirá el Acuse de Recibo Electrónico correspondiente, señalando la fecha y la hora de recibido.

ARTÍCULO 58-J.- Cualquier actuación en el Juicio en Línea se efectuará a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal en términos del presente Capítulo. Dichas actuaciones serán validadas con las firmas electrónicas y firmas digitales de los Magistrados y Secretarios de Acuerdos que den fe según corresponda.

ARTÍCULO 58-K.- Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de esta Ley, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

Tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la presente Ley y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

ARTÍCULO 58-L.- Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico. El Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba.

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal la promoción correspondiente a su ofrecimiento, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

ARTÍCULO 58-M.- Para los juicios que se substancien en términos de este capítulo no será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que la Ley establece, salvo que hubiese tercero interesado, en cuyo caso, a fin de correrle traslado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos.

En el escrito a través del cual el tercero interesado se apersona en juicio, deberá precisar si desea que el juicio se continúe substanciado en línea y señalar en tal caso, su Dirección de Correo Electrónico. En caso de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, a fin de que se prosiga con la instrucción del juicio en línea con relación a las demás partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en un Juicio en la vía tradicional.

ARTÍCULO 58-N.- Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuarán conforme a lo siguiente:

I.- Todas las actuaciones y resoluciones que conforme a las disposiciones de esta Ley deban notificarse en forma personal, mediante correo certificado con acuse de recibo, o por oficio, se deberán realizar a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

II.- El actuario deberá elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten a la misma. Dicha minuta, que contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario, será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

III.- El actuario enviará a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

IV.- El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío señalado en la fracción anterior.

V.- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, conforme a lo señalado en las fracciones anteriores, cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

VI.- En caso de que en el plazo señalado en la fracción anterior, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal no genere el acuse de recibo donde conste que la notificación fue realizada, la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

ARTÍCULO 58-O.- Para los efectos del Juicio en Línea son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las Oficinas de las Salas del Tribunal.

Las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario, presentadas el día y hora que conste en el Acuse de Recibo Electrónico que emita el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, en el lugar en donde el promovente tenga su domicilio fiscal y, por recibidas, en el lugar de la sede de la Sala Regional a la que corresponda conocer del juicio por razón de territorio. Tratándose de un día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.

ARTÍCULO 58-P.- Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal, deberán registrar en la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, la Dirección de Correo Electrónico Institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridad demandada.

En el caso de que las autoridades demandadas no cumplan con esta obligación, todas las notificaciones que deben hacerse, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

ARTÍCULO 58-Q.- Para la presentación y trámite de los recursos de revisión y juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del Juicio en Línea, no será aplicable lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Secretario General de Acuerdos del Tribunal, los Secretarios Adjuntos de Sección y los Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y de Salas Regionales según corresponda, deberán imprimir el archivo del Expediente Electrónico y certificar las constancias del juicio que deban ser remitidos a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se impugnen resoluciones de los juicios correspondientes a su mesa.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que así lo solicite el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado se podrá remitir la información a través de medios electrónicos.

ARTÍCULO 58-R.- En caso que el Tribunal advierta que alguna persona modificó, alteró, destruyó o provocó la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea, se tomarán las medidas de protección necesarias, para evitar dicha conducta hasta que concluya el juicio, el cual se continuará tramitando a través de un Juicio en la vía tradicional.

Si el responsable es usuario del Sistema, se cancelará su Firma Electrónica Avanzada, Clave y Contraseña para ingresar al Sistema de Justicia en Línea y no tendrá posibilidad de volver a promover juicios en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las responsabilidades penales respectivas, se impondrá al responsable una multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción.

ARTÍCULO 58-S.- Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

ARTÍCULO 65.- Toda resolución debe notificarse, o en su caso, darse el aviso en la Dirección de Correo Electrónico señalada, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

...

...

ARTÍCULO 66.- En las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación y de los avisos en la Dirección de Correo Electrónico, así como de las notificaciones personales y por lista. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como

ARTÍCULO 67.- ...

...
...
...

Las partes que así lo deseen, podrán señalar su clave o Dirección de Correo Electrónico a la Sala Regional en que se lleve el juicio, a fin de que por este medio se les dé aviso de la emisión de los autos y demás resoluciones que en él se dicten, acompañado de un extracto de su contenido que comprenderá la fecha y órgano de emisión, los datos de identificación del expediente y el tipo de auto o resolución. Satisfecho lo anterior, el Magistrado Instructor ordenará que los avisos de que se trata se le practiquen por este medio a la parte que lo haya solicitado; el Actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de que el aviso se envió a la Dirección de Correo Electrónico señalado hasta por tres ocasiones consecutivas y la fecha y hora en que las realizó. En estos casos, durante el plazo de cinco días siguientes a aquél en que el aviso se llevó a cabo, la parte interesada podrá apersonarse al local de la Sala a notificarse personalmente de la resolución de que se trate y, a su vencimiento, si esto último no hubiere ocurrido, se procederá a su notificación por lista.

ARTÍCULO 68.- Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán por oficio y por vía telegráfica en casos urgentes. También podrán efectuarse, opcionalmente, en la forma prevista en el artículo anterior por medio del aviso en la Dirección de Correo Electrónico Institucional.

...
...

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforman los artículos 37, fracción VIII y 41, fracción XXX; se adicionan los artículos 38, con una fracción X, pasando la actual a ser XI; 41, con una fracción XXXI, pasando la actual a ser XXXII y recorriéndose en su orden las demás fracciones; 47, con una fracción VIII; 48, con una fracción VII, pasando la actual a ser VIII; 49, con una fracción V, pasando la actual a ser VI y 50, con una fracción VI, pasando la actual a ser VII a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

CAPÍTULO V**De las Salas Regionales****ARTÍCULO 37.- ...****I. a VII. ...**

VIII. Verificar que en la Sala se utilice y mantenga actualizado el sistema de control y seguimiento de juicios, así como el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal;

IX. a XI. ...**ARTÍCULO 38.- ...****I. a VIII. ...**

IX. Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente;

X. Supervisar la debida integración de las actuaciones en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, de los juicios tramitados en línea, y

XI. Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables.

CAPÍTULO VI**De la Junta de Gobierno y Administración****ARTÍCULO 41.- ...****I. a XXIX. ...**

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 y supervisar la correcta operación y funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal para la tramitación de los juicios en línea;

XXXI. Emitir los acuerdos normativos que contengan los lineamientos técnicos y formales que deban observarse en la substanciación del juicio en línea;

XXXII. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las Salas y Secciones en la Revista del Tribunal;

XXXIII. a XXXV. ...

CAPÍTULO VII

De los demás Servidores Públicos del Tribunal

ARTÍCULO 47.- ...

I. a V. ...

VI. Dirigir los archivos de la Sala Superior;

VII. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sala Superior y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

VIII. Dar fe y expedir certificados de las constancias que obran en los expedientes que obran en la Sala Superior.

ARTÍCULO 48.- ...

I. a V. ...

VI. Dar fe y expedir certificados de constancias que obran en los expedientes de las Secciones;

VII. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sección y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

VIII. Las demás que les encomiende el Presidente de la Sección.

ARTÍCULO 49.- ...

I. a III. ...

IV. Dar fe y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Ponencia a la que estén adscritos;

V. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Ponencia a la que estén adscritos y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

VI. Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones aplicables les confieran.

ARTÍCULO 50.- ...

I. a IV. ...

V. Dar fe y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a la que estén adscritos;

VI. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sala a la que estén adscritos y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

VII. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, iniciará el desarrollo e instrumentación del Sistema de Justicia en Línea a través del cual se substanciará el Juicio en Línea.

TERCERO. El Tribunal deberá realizar las acciones que correspondan, a efecto de que el Juicio en Línea, inicie su operación a los 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa promoverá una campaña masiva entre los usuarios de los servicios del Tribunal para difundir las disposiciones contenidas en este Decreto.

CUARTO. Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del Sistema de Justicia en Línea, deberán tramitar su Firma Electrónica Avanzada ante la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, y registrar su Dirección de Correo Electrónico institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio, en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridades demandadas, a partir de los seis meses de la entrada en vigor del presente Decreto, sin exceder para ello del plazo de 18 meses a que se refiere el artículo anterior.

QUINTO. En el mismo plazo señalado en el artículo anterior, las unidades administrativas a las que corresponda la representación de las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios contenciosos administrativos deberán instrumentar y mantener permanentemente actualizados los mecanismos tecnológicos, materiales y humanos necesarios para acceder al Juicio en Línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

SEXTO. En caso de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reciba una demanda por medio del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, y constate que la autoridad demandada, incumplió con lo señalado en el artículo CUARTO transitorio del presente Decreto, se le prevendrá para que en el plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se le notifique dicha prevención, proceda a cumplir con dicha disposición o, en su caso acredite que ya la cumplió.

En caso de no cumplir con la obligación a que se refiere el Artículo CUARTO transitorio el Tribunal le impondrá una multa de 100 a 200 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y todas las notificaciones que deban hacerse, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

Así mismo, se requerirá al superior jerárquico de aquella para que en el plazo de 3 días hábiles, la obligue a cumplir sin demora. En caso de continuar la renuencia de la autoridad, los hechos se pondrán en conocimiento del Órgano Interno de Control que corresponda.

SÉPTIMO. Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la fecha en que inicie la operación del Juicio en Línea, continuarán substanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

OCTAVO. El Tribunal llevará a cabo las acciones necesarias a efecto de integrar los sistemas informáticos internos en una sola plataforma tecnológica, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

NOVENO. Para la promoción, substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal a través del Sistema de Justicia en Línea, prevalecerán las disposiciones contenidas en el Capítulo X de la ley respecto de otras que se contrapongan a lo establecido en dicho Capítulo.

DÉCIMO. Los recursos necesarios para la implementación y cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto provendrán de recursos fiscales autorizados en el presupuesto del Ramo 32: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para el presente ejercicio y los subsecuentes.

México, D.F., a 28 de abril de 2009.- Dip. **Cesar Horacio Duarte Jaquez**, Presidente.- Sen. **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, Presidente.- Dip. **Santiago Gustavo Pedro Cortes**, Secretario.- Sen. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil nueve.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Lic. **Fernando Francisco Gómez Mont Urueta**.- Rúbrica.