

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Derecho

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

SILVIA MANZANO AGUILERA

DIRIGIDO POR: LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES.

México, D.F.

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A DIOS

Porque gracias a su infinita grandeza, he logrado los objetivos más importantes de mi vida.

A mi padre ERNESTO MANZANO MORALES:

Por todo el amor y las enseñanzas que recibí de ti mientras estuviste a mi lado y que hoy a pesar de tu ausencia, sigues iluminando mi camino para conducirme en todo lo que hago con dignidad y respeto.

A mi madre CATALINA AGUILERA VILLEGAS:

Por ser un ejemplo de vida maravilloso, de entrega, sacrificio y esfuerzo y porque gracias a tu apoyo y cariño, he podido lograr este maravilloso sueño, gracias mamá por estar a mi lado siempre que te necesito.

A mis hermanos DAVID, ANGELICA, IRENE, SALVADOR y ALEJANDRO:

Porque los quiero con todo el corazón y porque de cada uno de ellos he recibido grandes enseñanzas y he compartido los mejores momentos como el que hoy en día les dedico.

A mi esposo ANDRES RAMÍREZ RAMÍREZ:

Por ser el compañero de mi vida, por tu comprensión y apoyo durante el tiempo que dedique para realizar este trabajo. Gracias amor por estar a mi lado.

A mis hijas MELISSA FERNANDA y ANDREA:

Porque son el motivo más grande que Dios me regaló para esforzarme cada día y ser mejor persona, las amo profundamente y este proyecto no hubiera sido posible sin

la confianza que depositaron en mi y en el proyecto que hoy se vuelve una realidad.

Al Administrador Local Jurídico del Sur del Distrito Federal del Servicio de Administración Tributaria. **LIC. JERÓNIMO REYES RETANA MÁRQUEZ PADILLA:**

Porque sin sus sabios consejos y persistencia no hubiera logrado culminar este objetivo. Gracias por su cariño.

A mis Jefes: **LIC. NATALIA GABRIELA ÁVILA MEJÍA y LIC. ANTONIO FERNÁNDEZ LÓPEZ.**

Quienes me impulsaron a cumplir con este propósito y me brindaron su amistad y su confianza.

A MIS AMIGOS:

Por su invaluable cariño. A cada uno de ustedes con quienes he compartido sueños y grandes experiencias de vida.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:

A quienes admiro y quiero, ya que me han apoyado en todo momento y me han sabido impulsar en esta carrera tan maravillosa.

AGRADECIMIENTOS

A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:**

Porque me dio la oportunidad de enriquecer día con día mis conocimientos para ser una buena profesionista y por darme la oportunidad de pertenecer a la máxima casa de estudios que al día de hoy es un enorme privilegio.

A la **FACULTAD DE DERECHO:**

Por albergar durante cinco años mis sueños y ayudarme a realizarlos.

A mi asesor de tesis: **LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES.**

Porque me brindo sus conocimientos, por su paciencia y entrega y el apoyo para la realización de este gran proyecto. Gracias por compartir conmigo su confianza y amistad.

A mi gran maestro y amigo: **LIC. RAÚL SPAYRO VARGAS MORENO.**

Porque no sólo recibí conocimientos y consejos de tu parte, sino también te volviste un gran amigo del que admiro su calidad como ser humano y gran profesionista. Gracias por apoyarme en todo este tiempo.

A MIS MAESTROS:

Porque cada uno de ellos me doto de conocimientos a lo largo de mi vida estudiantil y me hizo conducirme con valores en mi actividad profesional.

Í N D I C E

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. DERECHO FUNDAMENTAL A UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.	5
1.1. Concepto de Derecho Fundamental.	5
1.2. Reforma Constitucional del artículo 1º en materia de derechos humanos.	9
1.3. Derecho a la Seguridad Jurídica. Impartición de Justicia prevista en el artículo 17 Constitucional.	12
1.4. Pacto de San José. El Derecho a la Justicia es un Derecho Fundamental.	15
CAPÍTULO 2. ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	22
2.1. Antecedentes en Francia.	22
2.2. Antecedentes históricos del Tribunal Fiscal de la Federación.	29
2.2.1. Periodo de Estabilidad.	34
2.2.2.- Periodo de transformación.	39
2.3. Proyectos para la creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa.	43
2.3.1. Anteproyecto de 1964.	44
2.3.2. Anteproyecto de 1973.	46
2.3.3. Anteproyecto de 1981.	47
2.4. La Jurisdicción, Estructura y Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	49

CAPÍTULO 3. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	56
3.1. Naturaleza del Juicio.	57
3.1.1. Las Partes en el Proceso.	58
3.1.2. Contienda Administrativa.	60
3.1.3. El Órgano Jurisdiccional.	61
3.2. Procedimiento o Substanciación del Juicio Contencioso Administrativo.	62
3.2.1. Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.	66
3.2.2. Demanda, Contestación y Ampliación.	71
3.2.3. Medidas Cautelares previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	77
3.2.4. Fijación de Litis.	82
3.2.5. Pruebas.	83
3.2.6. Plazos y Notificaciones.	90
3.2.7. Incidentes.	94
3.2.8. Improcedencia y Sobreseimiento.	101
3.2.9. Alegatos y Cierre de la Instrucción.	102
3.2.10. Sentencia y Causales de Ilegalidad.	104
3.2.11. Cumplimiento. Ejecución y Queja. Efectos de la Sentencia y Cumplimiento. Queja por incumplimiento.	114
3.2.12. Recursos, Aclaración de sentencia, Reclamación y Revisión.	121
3.2.13. Eficacia y Problemática del Juicio Contencioso Administrativo.	127
CAPÍTULO 4. OPCIONES PARA INTERPONER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA FISCAL A TRAVÉS DE LA VÍA SUMARIA Y EN LÍNEA.	131
4.1. Juicio en Línea.	131
4.1.1. Planteamiento del Problema.	133
4.1.2. Regulación del Juicio en Línea.	138

4.1.3. Particularidades en el Juicio en Línea.	142
4.2. Juicio Sumario.	150
4.2.1. Planteamiento del Problema.	151
4.2.2. Antecedentes de la Reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	152
4.2.3. Procedencia para interponer el Juicio en la Vía Sumaria.	158
4.2.4. Plazos para promover la Demanda, su Ampliación y para Contestar la Demanda y su Ampliación.	161
4.2.5. Causas de Improcedencia.	164
4.2.6. Pruebas.	165
4.2.7. Incidentes y Recurso de Reclamación.	166
4.2.8. Medidas Cautelares y Suspensión del Juicio.	168
4.2.9. Alegatos, Cierre de Instrucción y Sentencia Definitiva.	169
CAPÍTULO 5. FINALIDAD DE LAS OPCIONES PARA INTERPONER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA FISCAL.	170
5.1. Efectos Positivos con el Implemento de las Opciones para interponer el Juicio Contencioso Administrativo.	172
5.2. Particularidades en el Juicio en la Vía Sumaria y en Línea.	174
5.3. Desventajas para los Gobernados al interponer el Juicio Contencioso Administrativo en la Vía Sumaria.	175
5.4. Desventajas para los Gobernados al interponer el Juicio Contencioso Administrativo en Línea.	177
5.5. La Impartición de Justicia. Derecho Fundamental previsto en el Artículo 1º Constitucional.	181
CONCLUSIONES.	186
BIBLIOGRAFIA.	195

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

INTRODUCCIÓN

Con las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 12 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2010, se incorporan al procedimiento contencioso administrativo federal, el juicio en línea y el juicio sumario.

La incorporación de dichas figuras procesales tienen como finalidad primordial cumplir con la el derecho fundamental previsto en el artículo 17 de nuestra Carta Magna: “justicia pronta y expedita” y con los derechos humanos que prevén la tutela para los derechos fundamentales.

Es entonces, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en uso de sus atribuciones, lleva a cabo la impartición de justicia fiscal y administrativa en el orden federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad, a fin de garantizar el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, al desarrollo del país y a la paz social.

De tal manera, que ante la firme intención de los legisladores, de que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto legal que garantiza la justicia pronta y expedita para el gobernado, se realizaron dos reformas de gran trascendencia en materia de Justicia Administrativa, para dar cabida a procedimientos más acelerados que permitan desahogar al Órgano Jurisdiccional, el incremento excesivo de asuntos de los que conoce y que rebasó materialmente la encomienda para el que fue creado y a su vez, dotar a los gobernados de nuevos instrumentos en materia contencioso administrativa, para hacer más accesible y justa la impartición de justicia en materia fiscal.

Es así, que ante el incremento excesivo de los asuntos que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se incorporan al Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, dos nuevos procedimientos: **El juicio en línea y el juicio sumario**, a través de las cuales el Órgano

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Jurisdiccional pretende **cumplir con el derecho fundamental previsto en el en el artículo 1 de nuestra Carta Magna en el que se establece “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.**

a) Juicio en línea.

A través de las reformas normativas, se crea el Sistema de Juicio en Línea, y con ello la posibilidad de que el gobernado opte por tramitar el Juicio de nulidad ante al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, utilizando para ello la tecnología a través diversos medios electrónicos.

En el plano procedimental, se lleva a cabo de la misma forma que los medios “tradicionales”, es decir, que el juicio seguido por escrito, ya que se deben cumplir cabalmente con las formalidades previstas en las disposiciones que al efecto prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pero con la modalidad de que dicha vía, guardará la seguridad que brindan las firmas electrónicas avanzadas, el intercambio de mensajes de datos por redes, el encriptamiento de los mensajes, permitiendo identificar de manea fehaciente tanto la emisión del mensaje como la identidad del remitente, y claro está, dejar constancia de su recepción.

La intención principal del juicio en Línea, es abatir el problema acuciante de la demanda de asuntos a resolver por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dando celeridad a los procesos sin tener que crecer en demasía la estructura orgánica del Tribunal.

En cuanto al gobernado, se pretende garantizar el acceso a la justicia los 365 días del año, con mayor agilidad, evitando desplazamientos, lo que a la larga debe suponer un ahorro importante en tiempo y dinero.

Lo anterior da lugar a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueda gestionar de mejor manera, y más aún, en tiempo real, un sistema de justicia, a efecto de tomar las decisiones y consideraciones necesarias para cumplir con la función de la administración de Justicia administrativa de la manera más eficaz y eficiente posible.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Así también, el Juicio en Línea, ofrece dar más celeridad en el manejo de los expedientes, y la elaboración de notificaciones electrónicas, permitiendo dedicar recursos y “horas-hombre” al estudio jurídico de los asuntos.

Sin embargo, no debe pasar inadvertido, que dicho procedimiento conlleva en la actualidad, el periodo de aprendizaje de aquel que imparte la Justicia y de aquellos que serán partes en el juicio contencioso administrativo, pero es evidente que se debe de dar paso al uso de las tecnologías, ya que ello, traerá un mayor beneficio en tiempo y dinero.

Asimismo, debe señalarse que la reforma que le dio vida al juicio en línea, debió comenzar a operar el 13 de diciembre de 2010, sin embargo, su entrada en vigor se postergó 240 naturales siguientes a la fecha de su publicación, ya que se homologó con la entrada en vigor del juicio en la vía sumaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, por lo que a partir del 7 de agosto de 2011, entrarían en vigor ambas modalidades.

La modalidad del juicio en línea es totalmente nueva, pues no existe otro proceso legal en nuestro país que se lleve a cabo de esta manera. Lo más que se hace en otras instancias es consultar electrónicamente los acuerdos pronunciados por jueces y magistrados, pero no un litigio como tal, en línea.

Por lo anterior, resulta necesario y trascendente conocer la eficacia jurídica de esta modalidad, puesto que la trascendencia puede ser benéfica y apegada a los avances tecnológicos de nuestro país.

b) Juicio sumario.

El Juicio sumario o Juicio por la vía sumaria, es un nuevo procedimiento establecido por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que supone una nueva herramienta para hacer más rápidos los procedimientos de control de legalidad que sigue el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sujeto a ciertos requisitos y ciertas materias.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Los plazos máximos establecidos por la Ley para dar trámite a un proceso de nulidad rondan los diez meses, no obstante, en realidad toma al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, más de tres años resolver los asuntos que se someten a su competencia. Si bien hay una creciente demanda de asuntos por resolver, también es cierto que no todos tienen las mismas características ni importancia por cuantía; por ello, a efecto de hacer más expedita la tramitación de los procedimientos, **se reformó la normatividad para dar lugar a los Juicios por la Vía sumaria, que simplifica y hace más breve el juicio.**

La Vía sumaria procederá cuando se trate de asuntos de cuantía menor (5 veces el Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión); en materia fiscal que no exceda la cuantía de \$109,171.50 aproximadamente, o aquellos asuntos que contravengan jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, o del Pleno o de la Sala Superior del TFJFA. Además, se fijó que la vía no procedería en caso de que se controvierta una regla administrativa de carácter general, en materia de responsabilidad de servidores públicos o infracciones a la propiedad intelectual, o tratándose de sanciones que incluyan además otra carga u obligación.

Los plazos establecidos para la tramitación del proceso por la Vía sumaria son de 70 días, lo que supone una importante reducción en el tiempo, y a su vez, una potenciación de la capacidad de las Salas Regionales para resolver éstos asuntos.

Por lo que toca al juicio sumario, es novedoso sólo en relación a la materia procesal administrativa, ya que en otras leyes procesales, tanto de índole civil como penal, se prevé su existencia y su regulación.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

CAPÍTULO 1.

DERECHO FUNDAMENTAL A UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.

1.1. Concepto de Derecho Fundamental.

El término “derechos fundamentales” aparece en Francia, (*droits fondamentaux*) a finales del siglo XVIII, dentro del movimiento que culmina con la expedición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En sentido moderno tomó relieve sobre todo en Alemania bajo la denominación de *grundrechte* adoptada por la Constitución de ese país en 1949.¹

Por su parte, los derechos humanos son una expectativa que no está prevista de forma clara en alguna norma jurídica, que tiene la finalidad de reclamar lo que algunas personas le puede parecer una actuación indebida de las autoridades. Para otros teóricos serían derechos humanos algunos derechos no jurídicos “derechos morales”.²

En lenguaje jurídico, político y común de nuestros días, el término derechos humanos y derechos fundamentales, se conceptualizan de la siguiente manera:

Derechos humanos: Conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.

Derechos fundamentales: Aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional y que suelen gozar de una tutela reforzada.

¹ Pérez Luño, Antonio E. Los derechos fundamentales, 4ª. Ed., Madrid, Tecnos, 1991. P. 29.

² Cruz Parceró, Juan Antonio “Derechos Morales: concepto y relevancia”. Isonomía, México, núm. 15, Octubre de 2001. Pp. 55-79.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Esto es, el Derecho Fundamental es considerado como un instrumento de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna, atendiendo como bienes básicos, aquellos que son condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida, es decir para la actuación del individuo como agente moral.³

Sin embargo, ese plan de vida, y la capacidad del individuo para llevarlo a la práctica, se verían afectados si no se contemplara entre otros, el derecho a una impartición de Justicia Pronta y Expedita, como aquella que se solicita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que como lo desarrollaremos en el presente trabajo, es un derecho fundamental que se pretende conceder a los particulares que acuden al Órgano Jurisdiccional para tener acceso de manera pronta y expedita a ese derecho.

Esto es, los derechos fundamentales, deben ser considerados como la protección de los intereses más vitales de toda persona, por lo que estos deben ser universales porque protegen bienes con los que debe contar cualquier persona, sin que se deba hacer distinción entre las personas.

Asimismo, debe señalarse que los derechos fundamentales son derechos humanos establecidos en términos positivos en un ordenamiento jurídico concreto, de manera espacial y temporal en un Estado concreto.

La terminología de los derechos humanos se utiliza en el ámbito internacional porque lo que están expresando es la voluntad de las declaraciones internacionales, son propios de la condición humana y en consecuencia son universales, así como también se ha sostenido que son derechos ligados a la dignidad de la persona humana dentro del Estado y la Sociedad.

De una forma general, podemos establecer que a partir de una norma de derecho fundamental se crea una relación jurídica compuesta por tres elementos: Un sujeto activo, un sujeto pasivo y un

³ Carbonell, Miguel. Los derechos fundamentales en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2004. P. 5

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

objeto de la relación. La calidad de los sujetos vendrá por una parte por la titularidad de derechos que asigne una norma, así como del enunciado que la norma de derecho fundamental contenga; así por ejemplo, el derecho a un proceso judicial sin dilaciones solamente puede oponerse a una autoridad, en tanto que los particulares no administran justicia.

El derecho fundamental jurídicamente tiene la estructura normativa de un derecho subjetivo, es decir, que los derechos fundamentales son instituciones jurídicas que tienen la forma de derecho subjetivo, el cual tiene tres elementos: titular del derecho subjetivo (el contenido del derecho subjetivo en el que vamos a distinguir las facultades); el objeto del derecho y el destinatario o sujeto pasivo (aquel que está obligado a hacer o no hacer).

Para tal efecto, vamos a distinguir los elementos antes descritos en el momento originario y el momento actual:

Momento originario: Sujeto de los derechos fundamentales: es el titular para el primer liberalismo, eran únicamente los particulares que son sujetos de los derechos fundamentales, por excelencia, el ciudadano, es decir, el mayor de edad nacional del Estado, por lo que los poderes públicos no podían ser sujetos.

Objeto: Era de especial interés proteger la propiedad, la seguridad y las libertades individuales y privadas, evitando así la concepción de la negativa de la libertad.

Sujeto pasivo: Para los derechos fundamentales, el sujeto pasivo eran exclusivamente los poderes públicos que son los que están obligados a hacer o no hacer. De ahí que cuando se caracterizaba jurídicamente al derecho fundamental en esa etapa, se decía que era un derecho público subjetivo. Derecho que era reconocido por la Constitución y que tiene como destinatario de manera exclusiva a los poderes públicos.

Momento actual: Titular: La importancia de este momento es que son los particulares los sujetos de los derechos por excelencia, sin embargo los poderes públicos de forma limitada pueden ser titulares de derechos fundamentales, la situación es plasmada en el derecho a la tutela judicial efectiva y

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

finalmente también se tiene a situar a la persona como titular de los derechos, siendo de ámbito estatal, que ha acogido una tendencia al universalismo, además de que las personas jurídicas también de forma limitada tienen en algunos casos, titularidad de los derechos fundamentales.

Objeto: Se amplía el objeto de los derechos fundamentales, en cuanto a los derechos de participación, los derechos económicos, sociales y culturales.

Sujeto pasivo: Además de los poderes públicos, también los particulares pueden ser sujetos pasivos de los derechos fundamentales.

Ahora bien, se constitucionalizan como derecho subjetivo, aquellos que posibilitan que los ciudadanos puedan vivir de acuerdo con valores que la Constitución detalla como valores superiores y se constitucionalizan aquellos valores que garantizan que la forma del Estado sea social y democrática de derecho. La estructura del derecho fundamental como derecho subjetivo debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Que sean eficaces directamente de la Constitución.
- Que estén garantizados frente a todos los poderes públicos y frente al legislador.
- Que el quebrantamiento del derecho Constitucional está sancionado, que exista control de Constitucionalidad.

Únicamente cuando el derecho constitucional cumpla con los requisitos en comento, se podrá estimar que nos estamos pronunciando por un derecho fundamental.

De manera teórica podemos definir a los derechos fundamentales como:

- Derechos humanos que se dotan de eficacia jurídica mediante su incorporación a una Constitución normativa.
- Derechos públicos subjetivos, esto es, que los derechos fundamentales son pretensiones de las personas frente a los poderes públicos.
- Como derechos constitucionales y en consecuencia que se vinculan a todos los poderes públicos, se imponen a todos los poderes públicos y en consecuencia también al legislador.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

1.2. Reforma Constitucional del artículo 1º en materia de derechos humanos.

El Senado de la República aprobó la reforma constitucional en materia de derechos humanos el 8 de abril de 2010, con 96 votos a favor y ninguno en contra, el proyecto de Decreto que reformó los artículos 1, 2, 11, 15, 18, 29, y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

A través del Dictamen correspondiente, el pleno del Senado aprobó lo siguiente:

- Modificar la denominación del Título Primero de la Constitución para quedar “De los Derechos Humanos”.
- Reconocer, en el artículo 1 Constitucional, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados por el Estado Mexicano.
- Señalar que las garantías para su protección, serán las que establezca la Constitución y en las leyes.
- Establecer que las normas de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de los que México sea parte.

El 9 de junio de 2011, el Ejecutivo mexicano firmó el Decreto de Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos que modifica el artículo 1 del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se publicó el citado Decreto el 10 de junio de 2011, en el Diario Oficial de la Federación.

La Carta Magna en la parte que nos interesa de la siguiente manera:

“Artículo Único.- Se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1º; el segundo párrafo del artículo 3º.; el primer y quinto párrafos del artículo 1º; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1º. y recorriéndose los actuales en su orden un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 de Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO

De los Derechos Humanos y sus Garantías.

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas...”

De la transcripción realizadas, se desprende que la denominación del capítulo I del Título Primero de la Constitución, cambia en parte, el concepto de “garantías individuales” y a partir de la reforma se denomina “De los derechos humanos y sus garantías”.

La expresión “Derechos Humanos” es más moderna que la de garantías individuales y es la que se utiliza en el ámbito de derecho internacional, sin embargo para algunos teóricos, desde el punto de vista doctrinal se hubiera adoptado la denominación de “derechos fundamentales”.

Esto es, el artículo 1 en vez de “otorgar” los derechos, ahora simplemente los “reconoce” ya que a partir de dicha reforma se hace constar expresamente que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, con lo que nuestra Carta Magna, se abre al derecho internacional de los derechos humanos.

Así también, en el precepto legal en estudio, se señala “interpretación conforme” al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos se deberán interpretar a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales, lo que implica la creación de un bloque de constitucionalidad mediante la cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídica mexicano.

Del mismo modo, se incorpora el párrafo segundo del artículo 1 constitucional el principio de interpretación “*pro personae*” muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos, en el que se establece que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano, regulando también que en el caso en que se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete deberá elegir aquella que proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

En el párrafo tercero del artículo 1º, se establece la obligación del estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Quedando en claro que todo derecho humano

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

“reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la cual estén organizadas.

Siendo de gran trascendencia que las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos se deben cumplir a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.

De igual forma, en la reforma del citado precepto legal, se establece que se debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

Además establece que queda prohibida la discriminación por causa de “preferencias sexuales” antes de la reforma, el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por “preferencias” lo que podía generar cierta ambigüedad sobre el alcance de dicha prohibición, dejando claramente establecido que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho.

De lo anterior se desprende que la aprobación de la reforma de derechos humanos a nivel constitucional es uno de los varios esfuerzos que se realizar para la protección, promoción y satisfacción y respeto de los derechos humanos, por lo que ante tal responsabilidad las instituciones públicas federales, estatales y municipales, se deberán involucrar y atender la garantía constitucional conforme a las nueva reforma del artículo 1º de nuestra Carta Magna.

1.3. Derecho a la Seguridad Jurídica. Impartición de Justicia prevista en el artículo 17 Constitucional.

Sin duda los derechos de seguridad jurídica son los que guardan estrecha relación con el concepto de Estado de derecho en sentido formal, que debe entenderse como el conjunto de “reglas del juego” de carácter fundamentalmente procedimental que los órganos públicos deben respetar en su organización y funcionamiento internos y, lo que es más importante para la materia de los derechos fundamentales, en su relación con los ciudadanos. Se trata de un concepto formal del Estado de

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

derecho como Estado en el que las autoridades se encuentran sujetas a la ley o más en general, a las normas jurídicas.

De acuerdo al tema que nos ocupa, el derecho de acceso a la justicia previsto por el artículo 17 Constitucional supone la obligación del Estado de crear mecanismos institucionales suficientes para que cualquier persona que se vea afectada en alguno de sus derechos fundamentales o cualquier otro tipo de derechos, pueda acudir ante un Tribunal dotado de facultades que le permitan obtener la reparación de la violación a sus intereses.

A este respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que el derecho al acceso de impartición de justicia, no es satisfecho únicamente por la existencia de algún recurso jurisdiccional y porque éste se encuentre previsto en la legislación del Estado, sino que dicho medio de defensa debe cumplir con la finalidad para la cual fue creado, esto es, que sea efectivo para determinar si se ha incurrido en alguna violación en contra del gobernado, ya que de no cumplir con dicho propósito incumple con lo que regula el Pacto de San José, que en la parte que nos interesa, señala lo siguiente:

“La inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una trasgresión de la misma por el Estado parte en el cual semejante situación tenga lugar. En este sentido debe subrayarse que, para que al recurso exista, no basta que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ellos pueden ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones, por cualquier situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión, o cuando, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.”

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Luego entonces, el acceso a la justicia es un derecho que se estima instrumental respecto de otros derechos, ya que permite combatir su violación.

El derecho de acudir ante los tribunales está consagrado en varios pactos y tratados internacionales de derechos humanos.

Es así, como el tema de la Impartición de Justicia en nuestro País, se traduce en uno de los más importantes, no sólo en tratándose de los derechos fundamentales, sino también al tratarse de un problema creciente respecto a las condiciones de desigualdad y marginación social frente a la ley, máxime porque el aparato judicial en buena parte de América Latina, no ha podido tener una presencia efectiva en la totalidad del territorio de los países, siendo éste el primer obstáculo para el acceso a la justicia es simplemente de carácter físico o geográfico.

Del mismo modo, los altos costos para allegarse a una asistencia jurídica y el largo período que transcurre en el procedimiento llevado a cabo dentro de un juicio, impiden en la realidad que la mayoría de la población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales, ya que aquellos que tienen menos capacidad económica no logran muchas veces culminar con el proceso que iniciaron, mientras que aquellos que tienen mayores ingresos, se ven beneficiados por el simple hecho de que pueden continuar su trámite instaurado ante un Órgano Judicial, lo que conlleva a la desigualdad que hemos señalado anteriormente.

Es así como se han creado diversas reformas del acceso de justicia, a fin de crear mecanismos procesales que permitan una mejor protección de los derechos fundamentales, muchos de ellos no tutelados en nuestro país por garantía jurisdiccional.

Al efecto, el artículo 17, establece el derecho de acceso a la justicia y precisa que su impartición es gratuita y que, quedan prohibidas las costas judiciales, lo que significa que el servicio que prestan los tribunales no puede generar para las personas que acuden ante ellos ningún tipo de obligación o retribución a los funcionarios judiciales.

Lo anterior ha sido reconocido por la tesis jurisprudencial siguiente:

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

“COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL. Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. X. Agosto de 1999, novena época, pleno, tesis P./J. 72/99. P.19.

Lo anterior se distingue de los gastos generados en un proceso judicial, puesto que en éste, las partes litigantes en algunos tipos de proceso deben cubrir los gastos de sus abogados o los gastos que se generen por el ofrecimiento de ciertas pruebas (ejemplo: prueba pericial), por lo que estos gastos no están comprendidos dentro de la prohibición.

Asimismo, el artículo 17 Constitucional establece, la prohibición de autotutela y garantiza el acceso a la justicia a fin de que quien ha visto violado un derecho o incumplida una obligación pueda acudir a los tribunales que estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, además de que sus resoluciones deberán ser prontas, con lo que se concluye que la Constitución establece el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

1.4. Pacto de San José. El derecho a la Justicia es un Derecho Fundamental.

El derecho a la impartición de justicia, no puede ser visto únicamente dentro del ámbito del derecho nacional, sino que debe ser considerado dentro del marco internacional, que tiene como objeto principal el establecer un régimen normativo e institucional obligatorio con el propósito de asegurar la protección de las personas en el plano internacional y garantizar el respeto de los valores considerados como comunes por el conjunto de estados de la Comunidad Internacional.

Uno de los valores fundamentales de la Comunidad Internacional es salvaguardar el derecho de acceso de justicia de las personas de manera eficaz, el cual se encuentra contenido en diversas declaraciones, tratados, resoluciones, sentencias e incluso en opiniones consultivas, toda vez que la importancia de este derecho, debe ser minuciosamente cuidado, para que el reclamo de los derechos de las personas, pueda ser escuchado y resuelto, ya que de lo contrario, traería graves problemas en perjuicio de la sociedad.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Como respuesta a diversas violaciones graves del derecho a la impartición de justicia, surgen los tratados en materia de derechos humanos, ya que dichas violaciones en ocasiones fueron cometidas por los Estados de la nacionalidad de las personas afectadas, quienes quedaban en estado de indefensión por carecer de *ius-standi*⁴ para el reclamo de sus derechos ante una instancia internacional.

Es a partir de la celebración de los tratados que la materia de derechos humanos dejó de ser una materia reservada del fuero doméstico de los Estados y se incorpora a las materias reguladas por el derecho internacional, con lo que el derecho de acceso a la justicia, se transforma a un derecho de enunciación general y carente de efectividad a un derecho fundamental, el cual exige un detalle minucioso para garantizar su efectividad.

De manera que el concepto jurídico tan general como el de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone: *“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante tribunales nacionales competentes, que le ampare, contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley”*⁵, trae como consecuencia que el derecho de acceso a la impartición de justicia, tome un amplio ámbito de protección y garantía para las personas.

A guisa de ejemplo, podemos citar el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que en su artículo 6º establece el derecho de acceso a la justicia y dentro de su contenido abarca el derecho de todo acusado de ser informado en breve plazo en una lengua que comprenda de cualquier denuncia formulada en su contra, además de gozar del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa, siendo asistido por un defensor de su elección, para interrogar a los testigos que declaren contra él, así como a obtener la citación y el

⁴ *ius standi*. derecho de personarse (derecho de acceso ante un órgano jurisdiccional).

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

interrogatorio de los que declaren a su valor, con lo que se protege su derecho sin discriminación alguna por razones de sexo, raza, color, lengua, religión u opiniones políticas.

Ahora bien, en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” regula entre otros el derecho a la Justicia y fue llevado a cabo con el propósito de consolidar a los Estados Americanos que llevaron a cabo dicha convención, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y justicia social, fundado en el respecto de los derechos esenciales del hombre, reconociendo que éstos no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, con lo que se justifica plenamente la protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos.

Dichos principios han sido consagrados en la Carta de Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que se ven reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto en el ámbito universal como regional.

Es así que con apego a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se busca el ideal del ser humano libre, exento de temor y de la miseria, si para ello se buscan condiciones que permitan a las personas gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como en sus derechos civiles y políticos, por lo que tomando en cuenta la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educaciones y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos que determina la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia

Ahora bien, en tratándose del derecho de acceso a la justicia, dentro de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” se encuentran los artículos 7º, 8º y 25, de los cuales hemos de enfatizar lo señalado específicamente en el artículo 25, que a la letra señala lo siguiente:

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

“Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De lo antes transcrito, se infiere que en dicho precepto legal, no sólo se busca la adecuada regulación en la materia, sino que también la garantía de un acceso rápido y efectivo a un recurso jurídico.

El Juez de la Corte Internacional de Justicia, Antonio Augusto Cancado Trindade, señala respecto de las obligaciones que previene el artículo 25, lo siguiente: *“no se reduce a garantizar el acceso formal, stricto sensu, a la instancia judicial (tanto interna como internacional) sino comprende, además el derecho a la prestación jurisdiccional de acceso a la justicia dotado de contenido jurídico propio que significa lato sensu, el derecho a obtener justicia”*⁶

Asimismo, con base en diversos tratados, resoluciones, reglas y códigos de conducta, el derecho internacional de los derechos humanos determina como contenido sustantivo mínimo del derecho de acceso a la justicia, lo siguiente:

- Acceso a la jurisdicción;
- A un juez competente, imparcial y predeterminado por ley;
- A la tutela judicial efectiva;
- A un juicio justo, a la igualdad ante la ley y los tribunales de justicia;
- A la no discriminación por motivos de raza, nacionalidad, condición social, sexo, ideología política o religión;

⁶ Cancado Trindade, Antonio Augusto. Derecho Internacional de los derechos humanos. Esencia y Trascendencia. México. Porrúa, 2006. P. 755.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- A la presunción de inocencia;
- Irretroactividad de la ley pena;
- Responsabilidad penal individual;
- Derecho a la defensa y asistencia letrada;
- A comunicarse con su defensor en forma confidencial, sin demora y censura;
- Disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa;
- A ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos;
- A conocer los motivos de la detención y la autoridad que lo ordena;
- A ser juzgado dentro de un plazo razonable;
- A no ser juzgado dos veces por un mismo delito;
- A no ser encarcelado por el incumplimiento de deudas o de obligaciones contractuales;
- A no ser obligado a declarar ni a confesarse culpable;
- A un intérprete traductor;
- A la protección contra todo tipo de detención ilegal;
- Al hábeas corpus o al amparo;
- A un recurso efectivo ante tribunales superiores competentes, independientes e imparciales;
- A que en el proceso penal se asegure que la libertad será reconocida y respetada por regla general y la prisión preventiva constituya una medida de excepción;
- A la no aplicación de la pena de muerte;
- Indemnización por error judicial;
- Prohibición y protección efectiva contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- Prohibición y protección efectiva contra las desapariciones forzadas e involuntarias;
- Prohibición y protección efectiva contra las ejecuciones sumarias o arbitrarias y
- En caso de detención en el extranjero a la notificación consular inmediata.

Los Estados, están obligados a garantizar todos y cada uno de estos derechos, que forman parte del derecho a la impartición de justicia, que se ha definido por diversas resoluciones de organismos internacionales o sentencias de tribunales internacionales.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En diversas sentencias u opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que aluden al derecho fundamental de acceso a la justicia, se establece que la existencia de un recurso efectivo contra violaciones a los derechos reconocidos por la Convención, constituye una transgresión de la misma por el estado en el que tenga lugar, por lo que se puntualiza que para que el recurso exista, no es suficiente que esté previsto en la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que además requiere que sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y en caso de ser así, remediar tal situación.

Ahora bien, de acuerdo con el tema que nos ocupa en el presente trabajo, debe señalarse que del contenido del derecho de acceso a la justicia, se acude a las normas del derecho procesal internacional, mediante los cuales se garantiza de igual forma el derecho al acceso a la justicia.

De acuerdo con Mauro Cappelletti y Bryant, el acceso a la justicia cada vez es más aceptado como un derecho social básico que se ve obstaculizado por los siguientes factores:

- El costo de los litigios y en los juicios de menor cuantía que los abogados no deseen llevar dichas causas;
- La duración de los procesos y los retrasos injustificados;
- Las asimetrías entre las partes, lo cual origina en algunas ocasiones que una de ellas disfrute de ventajas;
- La falta de conocimiento legal básico no sólo para cuestionar, sino para comprender que se puede impugnar;
- El reclamo de intereses difusos o colectivos, como los relativos al medio ambiente y los derechos de los consumidores, normalmente resultan procesos muy complicados para los abogados, por lo que resultan poco atractivos, en razón de los escasos beneficios económicos que les llegan a generar;
- La carga excesiva de asuntos en los tribunales, la falta de capacitación de los jueces.

Asimismo, Cappelletti y Briant, señalan que “estos obstáculos no pueden simplemente eliminarse uno por uno, están interrelacionados” por lo que de acuerdo con ello, identifican las siguientes acciones: ayuda legal para los pobres, representación de los intereses difusos, reformas o

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

promulgación de nuevas leyes para la creación de nuevos mecanismos para hacer ejecutables las sentencias, modificación de los tribunales o creación de nuevos, incorporación de los mecanismos alternos de solución de controversias y de los medios e instituciones que logren una justicia efectiva.⁷

En virtud de lo antes expuesto, en el presente trabajo, se pretende conocer en materia contencioso administrativa, al Órgano Jurisdiccional que fue dotado de facultades propias para realizar la ardua labor de administrar la Justicia pronta y expedita a los particulares que se encuentren afectados en sus intereses y las reformas que ha sufrido la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para ofrecer nuevos procedimientos que contribuyan a mejorar el trabajo realizado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior, tomando en cuenta que, el derecho fundamental a la impartición de justicia previsto en el artículo 17 Constitucional debe ser concedido a todos aquellos gobernados que se duelen de alguna violación y que conforme a la Constitución, a los tratados internacionales y a la ley de la materia, se debe resolver mediante un recurso eficaz que solucione el problema planteado.

Es por ello que debemos conocer con exactitud, cuál es el órgano jurisdiccional que tiene encomendada tan importante función y de qué manera los legisladores han realizado diversas reformas, con las que se pretende proteger la garantía constitucional de los ciudadanos, dotándolos de nuevas formas de llevar a cabo un procedimiento contencioso administrativo, en menor tiempo y reduciendo los costos de los juicios que se dirimen ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien también se verá beneficiado como lo trataremos en el presente trabajo, al tener la posibilidad de abatir sus rezagos y cumplir con el propósito para el que fue creado.

⁷ Cappelletti, Mauro y Brayant, Garth. El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento para hacer efectivos los derechos. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.13.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

CAPITULO 2.

ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1. Antecedentes en Francia.

La Revolución Francesa, se ha considerado para muchos juristas, un hecho por demás sobresaliente en la Historia no sólo de Francia, sino para el mundo entero, que revolucionó el Derecho Administrativo, ya que la política europea entre 1789 y 1914, se basó principalmente en la lucha constante a favor de los principios que fueron declarados en ella y que permitieron que en la actualidad, muchos países, incluyendo México, tengan instaurados sistemas de gobierno, a través de un órgano con facultades propias que de sus resoluciones, impartan justicia de una manera más eficaz y equitativa, salvaguardando la seguridad jurídica de los gobernados que impugnen actos emitidos por las Instituciones de Gobierno.

Para tal efecto, es necesario señalar que la Revolución Francesa es un proceso lógico que evolucionó la forma de gobierno de aquel país, gracias a las diversas corrientes políticas que pretendían proponer medidas y reformas para acabar con el régimen absolutista, pugnando por establecer una forma de gobierno que apoyara a la impartición de justicia de una manera equitativa y a través de órganos independientes de acuerdo con las funciones para las que fueron creados.

En Francia, el jus-naturalismo se perfiló como una corriente política que fijó las relaciones entre el poder público y los gobernados, teniendo como propósito fundamental, el respeto y la consagración en el orden jurídico de las cuestiones inherentes a la persona humana, su seguridad jurídica, libertad y equidad, ya que durante muchos años el despotismo y la autocracia imperaron en Francia, dado que el gobierno tenía su base principal en el sistema teocrático, puesto que consideraba que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina, por lo que las decisiones imperaban en una sola persona de manera absoluta y sin ninguna limitante en el ejercicio de sus funciones, de ahí que los reyes de aquella época cometieran bajo esa forma de gobierno, diversas arbitrariedades, gravando impuestos elevados para mantener los gastos de la corte real y de la nobleza que contribuía a la extorsión popular, situación que trajo consigo una lucha constante de

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

diversos grupos para eliminar las irregularidades cometidas por una persona a quien se le encomendaba todo el poder de la ley.

Tal situación, también imperó en Inglaterra, en donde el constitucionalismo surgió de manera paulatina y en virtud de diversos hechos históricos, sin embargo, en Francia de una manera repentina se destruyó el régimen monárquico absolutista y se implantó un régimen democrático, individualista y republicano. El respeto a la libertad y a las garantías individuales nacieron en Inglaterra por el impulso del pueblo y por su idiosincrasia, en cambio en Francia, fueron producto de diversas corrientes filosóficas y teorías, que encontraron en el pueblo francés, un campo de desarrollo, ya que en vista de su situación precaria, rompió con el gobierno absolutista que imperaba en aquel momento, que constituía el respeto de las garantías individuales, sin embargo las corrientes de ambos países, fueron tomadas como base para establecer en el sistema de gobierno, una división de poderes, por diversos pensadores, que modificaron las actividades del Estado, para beneficio de los gobernados de aquellos países.

Es en virtud de dicho acontecimiento histórico, que se origina el Derecho Administrativo, según la concepción de muchos juristas, es en ese momento, que se crea el concepto de Estado de Derecho, compuesto entre otros por el principio de división de poderes y el principio de legalidad, siendo el más importante aquél que fue propuesto por Locke y Montesquieu quienes formularon la teoría moderna de la división de Poderes.

Esta División de Poderes creada por Locke y Montesquieu, pretende garantizar el ejercicio de la libertad del ciudadano, con la finalidad de equilibrar un Parlamento elegido, un Gobierno y un sistema judicial, aplicado en base a la legislación basada en el Código Napoleónico. Con la separación de poderes disminuye el Absolutismo en Europa y ello trae consigo un gobierno más liberal, que como principio fundamental es el respeto de la libertad individual de las personas.

Para el Derecho Francés, los siglos XIX y XX, son decisivos, ya que es en este momento de la Historia, en que se consolida el control sobre el poder y trae como consecuencia la División de Poderes, siendo el principal logro, la creación de un Juez especial que tiene la facultad de controlar a la Administración, además de plantear que del Derecho Administrativo, sería la lucha

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

constante para el control de las Potestades discrecionales de la Administración que poco después se toma como sistema en el Derecho Mexicano, y que por su trascendencia debe considerarse como una institución política.

El Derecho Administrativo es considerado como una expresión del fenómeno de conquista del Estado por el Derecho, esto es, que la Justicia impere sobre el gobierno, con la consolidación de la división de poderes, hecho que tiene gran trascendencia y beneficios a todos los ciudadanos, pues a través de su implemento, se pretendió eliminar actos arbitrarios, controlados por una sola persona, que tenía el dominio y poder absoluto sobre el pueblo.

Son Locke y Montesquieu quienes adoptan un método de sus antecesores; Aristóteles quien siempre tomó en cuenta el Estado Ciudad realizado en Grecia y diferenció la asamblea deliberante, el grupo de Magistrados y el cuerpo judicial; Polibio quien dedujo la forma mixta de gobierno o bien Bodino quien en presencia de la realidad francesa de su época, afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que incluía al Órgano Legislativo, al ser ésta forma de gobierno indivisible. Lo cierto es, que la teoría implementada por estos pensadores, trajo como consecuencia, un elemento de gran importancia, ya que la gran variedad de órganos y la clasificación de sus funciones, parecían ocuparse únicamente en la necesidad de especializar las actividades, o de realizar una división de trabajo.

Para Locke, no era tan importante el hecho de separar o fraccionar el poder público, sino que en realidad la pretensión primordial, era el que con dicha división, se limitaran las funciones del poder público, para impedir un abuso en perjuicio de las garantías individuales de los gobernados, circunstancia con la que se logró la limitación interna de dicho Poder, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

A fin de cuentas la división de poderes, se implementó en virtud de la desconfianza ante un posible abuso de poder y equivale a una fórmula que buscaba traer consigo, una solución para evitar el abuso y la arbitrariedad a la que se había llegado, era además un medio, para mejorar y eficientar el rendimiento de los diferentes funcionarios de estado, buscando siempre que quienes ejercieran sus

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

funciones, lo realizaran de la manera más competente, según su organización, la misión y el desempeño para la cual fueron creados.

Así mismo, podemos señalar, que el logro analítico de Montesquieu, de distinguir cada uno de los poderes, a través de la División de Poderes, se agregó también el convertir ese resultado en algo regulado por la ley, llegando a establecer normas como consecuencia de la idea de libertad, recurriendo para ello a las Teorías del Estado de Liberalismo, no siendo casualidad que el principio moderno de la división de Poderes fue regulado a través de normas, Bill of Rights en Virginia en el año de 1776, la declaración francesa de los derechos humanos y cívicos de 1789 volvió a recurrir a ello.

A través de la división de poderes, se pretendió garantizar la libertad individual de los gobernados, a través de una impartición de justicia, situación que no se lograría de otro modo, más que esa Justicia no fuera impartida por una misma persona, sino que de acuerdo con sus facultades para los cuales fueron creados, se designara dicha función al poder judicial separado del poder legislativo y ejecutivo.

El Lic. Felipe Tena Ramírez señala que según Locke, “para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado” y Montesquieu dice en frase que ha llegado a nuestros días como médula del sistema: “Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.”⁸

De lo anterior, se desprende que la pretensión de ambos pensadores, tenía un mismo fin, buscar el bien común para los gobernados, apoyado en un sistema de gobierno que no dependiera de un solo

⁸ Tena Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima Octava Edición. Editorial Porrúa. 1994. P.212.*

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

poder, sino que se dividieran las funciones del Estado y así cumplieran con la función para lo que fueron creados, concediendo a los particulares, las garantías de seguridad jurídica y de legalidad.

Así también, en la Carta Magna, realizada del Rey Juan por los Varones, se establece como principio fundamental que habría de informar al derecho público contemporáneo, el que ningún hombre libre fuera puesto en prisión, desterrado o muerto, si antes no se le emitía un juicio conforme a la leyes de su país, consagrando dos principios fundamentales: el respeto de la autoridad a los derechos de la persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas.

Bajo los principios antes citados, se debate la historia inglesa, ya que los reyes hasta el siglo XV, juraron respetar la Carta Magna, sin embargo el rey Jacobo I, no siguió con esa postura, pues estableció que él podía dictar sus fallos en cualquier causa, sustrayéndola del conocimiento de los jueces ordinarios, situación a la que se opuso Locke, surgiendo así la diferencia de funciones y de órganos, ya que si eran los jueces quienes dictaban las sentencias y no el rey, era evidente que la función jurisdiccional estaba encomendada a un órgano independiente del Monarca y si el Rey estaba bajo la ley, entonces ésta emanaba del Parlamento.

Lo anterior, llevó a Locke a establecer la teoría de la división de poderes, en un poder Legislativo, mediante el órgano competente dictara las normas generales; el ejecutivo quien tendría encomendado, llevar a cabo la ejecución de dichas normas y el federativo, encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad.

A la llegada de Montesquieu a Inglaterra, el Acta de Establecimiento de 1700, se había preocupado por la independencia de los jueces, problema que en Francia ya había sido del interés del filósofo, por lo que evaluó la teoría de Locke y fijó su atención en los jueces.

Es así como después de distinguir las funciones específicas que cada órgano tenía de acuerdo con su competencia y que Montesquieu le confirió a otros tantos órganos, con la finalidad de impedir el abuso del poder, surgió la clásica división tripartita, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, situación que se convirtió en el a priori fundamental del derecho político de Europa y América.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Luego entonces, la Revolución Francesa, trae como consecuencia para el derecho administrativo, diversas innovaciones, que para la impartición de justicia, trajo grandes beneficios, siendo necesario resaltar entre ellos, el principio de legalidad y el de división de poderes, mediante los cuales se realiza la creación de una ley como expresión de la voluntad general con el fin de salvaguardar el interés general de los gobernados y se establece la existencia de la división de poderes, a fin de que cada órgano del estado realice sus funciones en base a las facultades que les fueron encomendadas.

No menos cierto es, que la idea básica de Montesquieu al exponer su doctrina fue la de asegurar la libertad del hombre. Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por disposición de las cosas, el poder detenga al poder.⁹

Entonces, la separación de autoridades administrativas y judiciales es una consecuencia de la Revolución Francesa, que se entrelaza con lo previsto en la interpretación general del principio de separación de poderes adoptado por la Asamblea constituyente de 1789, que implicaba una independencia total de los poderes públicos y condujeron a lo que se llamó la separación absoluta o aislada de los poderes.

A través de la ley emitida en agosto de 1790, específicamente en su artículo 13, se establece la interpretación revolucionaria de la separación de poderes, al señalar que las funciones judiciales al ser distintas a las encomendadas al poder ejecutivo y legislativo, tendrían que estar separadas de las funciones administrativas, ya que los jueces no podrían incurrir en falta, obstruir de alguna manera, ya sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar delante de ellos a los administradores por razón de sus funciones.

Es así como se confía al Contencioso Administrativo la Administración y se crean en ese momento administradores activos: Rey, ministros, administradores de departamentos, a los que se confiaba

⁹ Flores Gómez G. Fernando, Carvajal Moreno Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. 49ª. Edición. Editorial Porrúa. 2008. P. 124.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

una parte de la función de juzgar, atento a la separación de poderes, lo cual en su momento pareció práctico y oportuno, ya que implicaba en sí la independencia de la administración respecto de toda especie de juez.

Es a través de la Ley de 24 de mayo de 1872, que se substituye la Justicia retenida a una justicia delegada, y por ende el Consejo de Estado, estatuyendo al contencioso, que tome sus propias decisiones sin intervención del Jefe de Estado. Así también se organiza un Tribunal de Conflictos quien tiene la encomienda de resolver los conflictos de competencia que se suscitan entre la Jurisdicción administrativa y la judicial, trayendo consigo el principio de la separación de autoridades administrativas y judicial completado por la separación de las administraciones activa y contenciosa.

Todavía a fin del siglo XIX se sostuvo que no se había suprimido en Francia el sistema de administración Juez y no fue sino a través de la sentencia “Cadot” del 13 de diciembre de 1889, que el Consejo de Estado abandona esa doctrina, acogiendo un recurso directo tramitada ante él, sin pasar por la jurisdicción ministerial, considerándose así como un juez de derecho común y que limitó el alcance del recurso al Ministro, con lo que en definitiva separó la fórmula francesa de la jurisdicción administrativa.

Es por ello que la influencia en nuestro País, de la Revolución Francesa y de la teoría de la división de Poderes, implementada por Montesquieu, juega un papel sumamente importante y trascendente para la evolución del derecho procesal administrativo y particularmente de la figura de lo Contencioso Administrativo, logrando la creación de un órgano de Estado que goza de facultades propias y competencia, para impartir justicia en los litigios propuestos por los particulares, ante actuaciones realizadas por autoridades federales, emitiendo sus sentencias ajustadas a derecho, basadas en la seguridad jurídica de los gobernados y la equidad entre las partes.

Es el Derecho Francés, quien instituye primero los Tribunales Administrativos para el conocimiento de lo Contencioso Administrativo que según el tratadista René Foignet, “es la rama del Derecho Administrativo que tiene por objeto la organización de los tribunales administrativos, el estudio de su competencia y la determinación de las formas del procedimiento al lado del derecho determinado

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

que indica las reglas y formula de los derechos, él constituye el derecho sancionador que asegura su observancia rigurosa”.¹⁰

De manera que, bajo la Revolución Francesa, se condujo a el Derecho Administrativo en Francia, aplicable al contencioso administrativo, se convierte en un derecho especializado, las reglas a que está supeditado no pueden desligarse de ninguna manera del Contencioso, que es un conjunto de reglas de organización y de procedimiento relativas a la competencia del Juez y a sus atribuciones, por ende se confiere la facultad de la impartición de Justicia, al Juez que en el caso concreto sea competente para dirimir una controversia, esto es la regla de fondo aplicable estará regida por la regla de competencia jurisdiccional.

2.2. Antecedentes históricos del Tribunal Fiscal de la Federación.

Atento a lo señalado con anterioridad, se puede establecer que el Tribunal Fiscal, es un órgano de jurisdicción administrativa, influenciado por el sistema francés, pero sin dejar de lado la estructura constitucional de México, a su naturaleza propia y ajustado a las necesidades de sus gobernados, pretendiendo que con dicho Tribunal, se diera solución a los conflictos entre los gobernados y las autoridades federales en México, generando diversas transformaciones a nuestro Sistema Jurídico, y pensando en la posibilidad de crear nuevas leyes y un Órgano de Estado que coadyuvara a la impartición de justicia, el cual debía ser dotado de competencia y autonomía para dirimir las controversias que se suscitaban de una manera constante.

Es por ello, que a través de las diversas Constituciones que anteceden a nuestra Carta Magna vigente, se puede observar que durante mucho tiempo, imperó en nuestro País, la rigidez del Principio de División de Poderes, que impedía la posibilidad de crear un Órgano de Estado, fuera del Poder Judicial, que gozará de plena autonomía para determinar la validez o ilegalidad de un acto administrativo, a través de sentencias emitidas con plena autonomía, ya que se pensaba en que la

¹⁰ Martínez Rosaslanda Sergio et al., El Contencioso Administrativo. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años al Servicio de México. Tomo II. Ensayos-II. FTF. 1ª. Edición. P. 15

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Administración Pública no podía ser al mismo tiempo Juez y Parte, ante la controversia de sus propios actos.

Esto es, a fin de que el Estado pudiera garantizar la legalidad de sus actuaciones ante el gobernado, se buscaba crear, una Institución que a través del uso de las facultades que le fueran conferidas y en base a las normas que regularan su procedimiento, tuviera la posibilidad de proveer a los particulares que promovieran ante esa instancia, para dictar sentencias de manera imparcial y autónoma.

Para ello, resulta prescindible conocer en primera instancia, los cambios que se fueron generando a lo largo de las diversas Constituciones; las transformaciones en nuestro sistema legal, ante la creciente necesidad de los gobernados de hacer valer sus derechos en contra de actuaciones que se estimaran ilegales por parte de los particulares, a través de una controversia realizada ante un órgano del Estado, que se reitera, se buscaba que dicho Órgano gozara de plena autonomía y competencia para dictar sentencias de una manera pronta y expedida, satisfaciendo así, las Garantías de legalidad y Seguridad Jurídica que en base a lo dispuesto en nuestra Carta Magna, todo individuo debe gozar.

De manera que, para conocer los antecedentes de la Justicia Administrativa en México, debemos tomar en cuenta, que en la época Colonial, imperaba el procedimiento judicialista o sistema angloamericano para efecto de la impartición de justicia y que a través de éste se resolvían las controversias de los particulares, correspondiendo dicha obligación a la Real Audiencia de la Metrópoli, o de Guadalajara, quien era un Órgano de Estado que adoptaba el principio de la división de poderes, esto es, tenía la calidad de Órgano político, legislativo y judicial y era quien resolvía las resoluciones de las controversias de corte administrativo, mismas que en su oportunidad podían ser impugnadas por el Virrey o los gobernados ante el Real Consejo de Indias.

Posteriormente, a través de la Constitución de Cádiz de 1812, se realiza un nuevo proyecto para la impartición de Justicia, estableciendo un Consejo de Estado, que gozaba de la jurisdicción de todos los asuntos en materia administrativa, menos aquellos que pertenecían específicamente al Rey, sin

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

embargo, su aplicación no duró mucho tiempo, dada la situación que se vivía en Europa como consecuencia de las guerras napoleónicas.

Es así como en a través de la Constitución de 1824, se crea un Consejo de Gobierno, el cual deriva de la tradición española plasmada en la Constitución de Cádiz, mediante la cual se confiere competencia al Poder Judicial para resolver controversias de las facultades previstas en el artículo 116 fracción IX, el cual a la letra disponía como una de sus obligaciones: “dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 118 y en los demás negocios que consulte...”

De lo anterior se desprende que el Consejo de Gobierno, no gozaba de la autonomía para determinar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, sino que su función era específicamente el de opinar sobre las consultas que le fueran planteadas, de tal manera que en ese momento, aún no existía la posibilidad de implementar un órgano de Estado fuera del Poder Judicial.

Surge entonces, la Constitución Centralista de 1836, en la que se establecen los tribunales hacendarios como órganos del Poder Judicial y los negocios no fiscales se tramitan ante el mismo Poder, sin embargo, dicha Constitución no confiere ninguna relevancia, puesto que no crea mayores beneficios a la impartición de Justicia que se pretende.

De las anteriores Constituciones se desprende que no fue posible crear un Órgano de Estado que se encontrará al margen del Poder Judicial, ante el arraigado principio de la División de Poderes, sin embargo, su evolución fue en progreso, dadas las constantes controversias, que exigían la creación de una instancia administrativa con plena autonomía para dirimir los litigios en las diversas materias.

En 1853, se vive en nuestro País, una transformación para el sistema contencioso administrativo, a través de la valiosa aportación de Don Teodosio Lares, Ministro de Hacienda del General Antonio López de Santa Anna, quien dicta las lecciones de Derecho Administrativo, en las que realiza diversas distinciones, entre las que se destacan, la diferencia entre Gobierno y Administración y la separación de poderes Administrativo y que se basa en los principios del sistema francés, que “se

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la Administración”.¹¹

La Ley Lares fue decretada el 25 de mayo de 1853, dependiendo ésta del Presidente de la República, en la que se proponía básicamente, que las cuestiones administrativas, no podían ser del conocimiento del Poder Judicial, y que únicamente podía conocer de las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, las rentas nacionales, los actos administrativos en materia de policía, comercio, agricultura e industria.

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, argumentó que la Ley Lares, era Inconstitucional, ya que a su juicio, contravenía la división de Poderes, toda vez que la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba la reunión de dos poderes, en la persona del Presidente de la República, conflicto que fue subsanado hasta la Constitución de 1917.

Armienta Calderón y Armienta Hernández, señalan que en el año de 1874, Don Jacinto Pallares, jurista mexicano, decía con profunda convicción *“Estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros poderes, y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos poderes, y por lo mismo entre nosotros no hay lugar al 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”*¹²

De lo anterior se desprende que el juicio de amparo, era considerado el medio de defensa suficiente para determinar la legalidad de los actos emitidos por las autoridades administrativas, por lo que no

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 7ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 2002, p. 18.

¹² Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández Gonzalo. *El proceso Contencioso Administrativo en México*.- Editorial Porrúa, México, 2011. P. 107.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

existió posibilidad durante la vigencia de la Constitución de 1857, de instaurar en el País un sistema de impartición de Justicia, a través de Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Es Antonio Carrillo Flores, quien precisa las limitaciones del juicio de amparo como contralor de la legalidad de todos los actos administrativos, indicando que además de ser deficiente, por no estar estructurado con la mira de atender a los problemas que nacen del funcionamiento, es insuficiente porque no garantiza la reparación patrimonial, limitándose a la anulación del acto, opinión a la que se adhirió Briseño Sierra, quien señala “Por lo demás, el juicio de amparo está bien lejos de ser sucedáneo del Contencioso Administrativo estricto. Se trata de un control, constitucionalmente encomendado al Poder Judicial de la Federación, para aplicar; desaplicar o inaplicar la ley o el acto reclamados. En muy limitadas circunstancias, el fallo protector puede ser ejecutado (en particular en los casos de excarcelación); pero lo normal es que el pronunciamiento se deje al autoritario cumplimiento de la responsable. Aunque se llegue a suponer que en el amparo es factible el fallo de condena, no se trata de la imposición de una prestación, sino de las consecuencias legales (artículo 80 de la Ley de Amparo) de la sentencia protectora. El amparo del Poder Judicial de la Federación ha de cumplirse por la misma responsable en términos generales”.¹³

El 16 de abril de 1924, a través de un Decreto del Ejecutivo Federal, se crea un procedimiento para calificar y castigar infracciones en materia fiscal y un recurso administrativo en contra de dicha calificación, tramitado ante el Jurado de Penas Fiscales denominado posteriormente Jurado de Infracciones Fiscales. Así también se instituye el recurso de revisión que se interpone ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en forma posterior ante el referido Jurado, dicho recurso era optativo, y se podía interponer en la vía judicial, ante el Juzgado de Distrito.

En el año de 1929, la Suprema Corte había declarado, que no se podía ir al amparo si hay un recurso, de tal manera que se podía establecer un recurso y en lugar de que éste se tramitara ante la misma autoridad que conocía del asunto, pudiera llevarse ante un órgano independiente, siempre

¹³ Ibidem, p. 108.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

que la última instancia fueran los Tribunales Federales o la misma Suprema Corte a través del juicio de amparo.

La interpretación anterior, fue apoyada en la Ley de Justicia Fiscal, en el sentido de que no sería un Tribunal Administrativo independiente, ya que sus fallos estarían sujetos mediante juicio de amparo a los Tribunales Federales y con la interpretación del artículo 14 de la Constitución, en cuanto a que no era necesario que dicho juicio se tramitara ante las autoridades judiciales, como se reconoce de manera intrínseca, a la legalidad de los procedimientos contenciosos administrativos, seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es entonces, cuando surge la segunda etapa del contencioso administrativo en México, en donde el desarrollo histórico del Tribunal Fiscal de la Federación, se puede establecer en dos grandes periodos, el de estabilidad y el de transición.

2.2.1. Periodo de estabilidad:

En el mes de mayo de 1935, se presenta un proyecto al Secretario de Hacienda, mismo que somete a consideración del Procurador General de la República, quien realiza el análisis de dicho proyecto y arriba a la conclusión de que el mismo es inconstitucional. Por tal motivo se esperó hasta que el Ministro Eduardo Suárez es convencido por Manuel Sánchez Cuén y el Presidente Lázaro Cárdenas quien promulga la Ley respectiva en agosto de 1935, de esta manera se marca la pauta para que el Tribunal Fiscal de la Federación siga en materia de justicia administrativa.

El 27 de agosto de 1936, se promulga la Ley de Justicia Fiscal y entró en vigor el 1º de enero de 1937, dictada por el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas, en uso de sus facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Poder Judicial de la Federación, dando vida al Tribunal Fiscal de la Federación en virtud de la Ley de Justicia Fiscal, mediante la cual se reguló el procedimiento contencioso administrativo, colocándose dentro del marco del Poder Ejecutivo, con facultades de justicia delegada, sin que procediera recurso alguno ante el Poder Judicial por parte de las autoridades en contra de sus sentencias. El Tribunal Fiscal de la Federación inicia su

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

funcionamiento con 15 magistrados funcionando en Pleno y dividido en cinco Salas de tres Magistrados cada una hasta el 14 de enero de 1947.

La constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación se confería en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, al establecer un procedimiento contencioso administrativo con una materia específica, dentro de las cuales se salvaguardaban la garantía de audiencia, de debido proceso legal y de igualdad entre las partes, con lo que se establecía que las sentencias serían dictadas con autonomía e imparcialidad, sin perder de vista el vínculo con el Poder Judicial Federal a través del cual se podía realizar la revisión a fin de verificar la legalidad de los procedimientos del Tribunal, permitiendo con ello que no existiera violación al artículo 49 de la Constitución de 1917 y respetando el principio de división de poderes, base del Estado de Derecho.

Con ello se crea un Tribunal independiente del poder Ejecutivo y específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, representó el primer paso para la creación de los Tribunales Administrativos dotados de la autoridad en cuanto a sus facultades y su forma de proceder y a su situación orgánica, a fin de que de manera eficaz realicen el control de las funciones de la Administración Activa en defensa y garantía del interés público, salvaguardando los derechos de los gobernados.

Doctrinariamente, quedó resuelta la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos, pues se consideró que la existencia de los mismos de ninguna manera rompía los principios de la estructura político-jurídica de nuestro país y en consecuencia, su existencia era válida y apegada al desarrollo de la administración pública, tal y como se advierte de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 1º de enero de 1937, que a la letra establece:

“En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un Tribunal Administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse Tribunales Administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los Tribunales Federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de Tribunales

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial...”

Es bajo ese contexto, que se asentaron las bases constitucionales para la existencia de los Tribunales Administrativos independientes del Poder Judicial, ya que se establece que es un Tribunal de carácter administrativo que aparece por primera ocasión en nuestro país, un sistema de impartición de justicia fuera del Poder Judicial y dotado de autonomía para el ejercicio de sus funciones.

La ley llama juicio y no recurso, a la Instancia propuesta ante el Tribunal, ya que el recurso supone un efecto o continuidad dentro del mismo procedimiento, sin embargo con la instancia al Tribunal pasaría de la actuación oficiosa de la Administración a la fase contenciosa.

Esto es, aparece en nuestro sistema legislativo, un órgano jurisdiccional ubicado dentro de la Estructura del Poder Ejecutivo Federal, encargado específicamente de resolver las controversias entre las autoridades federales y los gobernados, únicamente en materia fiscal, sin estar sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que emitiría sus fallos en representación del Poder Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace.

Es un Tribunal administrativo con justicia delegada y no retenida, ya que ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendría intervención en los procedimientos y resoluciones del Tribunal, consagrándose de esta forma la autonomía orgánica del cuerpo que se creó.

La Ley de Justicia Fiscal, resulta trascendente para beneficio de los particulares, ya que la Administración Pública en esos tiempos tenía conflictos muy severos, sin embargo, dicha Ley, sólo tuvo vigencia un año, ya que fue abrogada en 1938, al entrar en vigor el Código Fiscal de la Federación el 1º de enero de 1939, sin embargo no se alteraron los lineamientos básicos del procedimiento, ni tampoco la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien, no obstante haberse constituido una correcta reglamentación del Contencioso Administrativo, se dió lugar a diversas controversias sobre su inconstitucionalidad, ya que de

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

acuerdo al régimen federalista que estructura el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los funcionarios federales, sólo podían hacer lo que la Constitución les permitiera, por lo que bajo ese tenor, era evidente que en ningún dispositivo legal se preveía el que se concedieran facultades expresas al Congreso de la Unión o al Ejecutivo Federal para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Es por ello, que el 31 de diciembre de 1946, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la reforma del artículo 104 Constitucional, en la que se reconoce por primera ocasión la existencia de los Tribunales Administrativos de manera indirecta, teniendo como propósito fundamental de dicha reforma, el establecimiento de recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpuestos, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, lo que da lugar a la creación del recurso de revisión fiscal.

En la redacción de dicho precepto legal, se prevé que la materia de los recursos procedería contra sentencias de Tribunales Administrativos creados por la ley Federal, siempre y cuando, dichos Tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para la emisión de sus sentencias.

La reforma del artículo 104 Constitucional, estableció la posibilidad de que indirectamente se reconociera la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, estableciendo para ello, la posibilidad de recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sentencias emitidas por dicho Tribunal, mismo que en ese momento quedó integrado por 21 magistrados que funcionaban en Pleno y en siete Salas.

El 1º de enero de 1962, se reformó el Código Fiscal de la Federación y se aumentó el número de magistrados a 22. El Presidente dejó de formar parte de las Salas, salvo en los casos en que debiera suplir una falta temporal que no excediera más de un mes.

El 1º de abril de 1967, entró en vigor el nuevo Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de julio de 1978, quedando abrogada conforme a lo previsto en el artículo primero transitorio de la Ley que dio lugar a su Transformación: Es en

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

dichas disposiciones legales en las que se regula el procedimiento en materia contencioso administrativa y se establece la autonomía del citado Tribunal respectivamente.

En vista de la promulgación del nuevo Código Fiscal de la Federación, surge una nueva reforma del artículo 104 Constitucional, el 16 de diciembre de 1946 en la que se reconoce dentro de la Carta Magna, la existencia de los Tribunales Administrativos, aún cuando dicho reconocimiento se realizara de manera indirecta, ya que la finalidad de esta reforma, fue contemplar la posibilidad de que las leyes establecieran recursos ante la Suprema Corte en contra de sus fallos, lo que dio lugar al recurso de revisión fiscal, ya que éste procedería contra sentencias de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que éstos estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

En el texto de la segunda reforma publicada el 19 de julio de 1967 en el Diario Oficial de la Federación, se precisó que “Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.¹⁴

En ese mismo periodo, el Tribunal estuvo regulado en cuanto a su organización y marcha, por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, en vigor a partir del 1º de enero siguiente, y por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente el 1º de abril de 1967 al 31 de julio de 1978, puesto que a partir del día siguiente fue abrogada, conforme al artículo primero transitorio de la ley que dio lugar a su transformación, sin que en esta fase tuviera ningún cambio en cuanto a su estructura, ya que sus modificaciones fueron únicamente cuantitativas.

Esto es así, ya que en 1937, el Tribunal se conformaba por 15 Magistrados que integraban de manera simultánea al Pleno y cinco Salas; en 1947 se aumentó a 21 añadiéndose dos Salas; el 1º

¹⁴ Azuela Güitrón Mariano. Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 10. Julio 1978. p. 93.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

de enero de 1962 se introduce una reforma que significa un Magistrado más, al establecerse que el Presidente no formaría parte de las Salas, salvo en los casos en que éste supliera a algún Magistrado por ausencia por licencia que no excediera de un mes, lo cual desapareció en la Ley Orgánica de 1967 y que introdujo un sistema distinto de suplencias.

Es también en ese momento, que la competencia del Tribunal aumentó. En el artículo 14 de la primitiva ley, se precisaba que los actos de los que podía conocer, eran estrictamente de naturaleza fiscal, que consistían en resoluciones definitivas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que determinaran la existencia de un crédito fiscal; contra resoluciones de autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyeran Responsabilidades Administrativas en Materia Fiscal, acuerdos que impusieran sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales, o cualquier actuación diversa a las anteriores con carácter definitivo que causara agravamiento en materia fiscal; en contra del procedimiento económico coactivo y la negativa de devolución de un impuesto.

Así también se añadieron las cuestiones relativas a multas por violación a las disposiciones administrativas federales, pensiones y demás prestaciones civiles y militares, interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, fianzas otorgadas a favor de la Federación o los Estados, Responsabilidades de funcionarios en actos que no sean defectuosos, cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, créditos a cargo del Gobierno Federal y responsabilidad civil del Estado.

2.2.2. Periodo de Transformación.

En 1976, se reforma el artículo 73 Constitucional, a fin de conferir atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de Tribunales Administrativos, proceso que culminó con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, mediante la cual se adicionó la fracción XXIX-H, de dicho precepto legal, con el propósito de conceder facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que gocen de autonomía plena para emitir sus sentencias, en las controversias que se susciten entre la

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para la organización, funcionamiento, y los recurso en contra de sus resoluciones.

En el Diario Oficial de la Federación, se realiza una nueva reforma, modificando la fracción XXIX-H del artículo 73, mediante la cual, se excluye la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad pasó a la Asamblea de Representantes, que adquirió el rango de Órgano Legislativo de la entidad federativa, tanto formal como material, conforme a lo previsto en el artículo 122 fracción III, inciso c) de la Constitución Federal.

En el período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, específicamente en el año de 1977, se aprueba la nueva Ley Orgánica promulgada por el titular ejecutivo el 30 de ese mes y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, en la que se estableciese el Artículo Primero Transitorio que entraría en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación, a partir del 1º de agosto de ese año y se inicia la nueva etapa del Tribunal Fiscal, al introducirse importantes transformaciones.

Es durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría cuando a solicitud de diversos estados de la República, se propone que en ellos, se instituyan Salas del Tribunal, situación que fue considerada y analizada, trabajando sobre un anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de mayor trascendencia, sin embargo dicho proyecto no concluyó durante el cargo del Ejecutivo Federal y de una manera irónica, la iniciativa se realizó fuera del Tribunal, por diversos juristas, llegando el proyecto a ser un éxito, dado la preocupación de la reforma administrativa y desconcentración que había tenido el Presidente, siendo esto un tino político de quienes apoyaron la proposición.

La iniciativa, se aprobó por unanimidad en la Cámara de origen y en la Cámara de Senadores y sufrió algunas reformas, pero al final, se cumplieron las formalidades propias a la promulgación de la ley, lo que aconteció el 30 de diciembre de 1977 y el 2 de febrero de 1978 y con ello se cumplió cabalmente la fase preparatoria de la transformación del Tribunal.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Se realizan nuevos proyectos relativos a la desconcentración del Tribunal, mismos que son analizados por diversos juristas, sin embargo la iniciativa no culminó en su primer intento, no obstante ello la iniciativa tomó un nuevo auge a través de instituciones ajenas al Tribunal y al poco tiempo el Secretario de Hacienda informaba a los Magistrados de dicha iniciativa, ya que esta se refería a la reforma administrativa y desconcentración que se había propuesto y el 30 de diciembre de 1977 se promulga la ley, publicándose el 02 de febrero de 1978.

Es así como a través de un proceso evolutivo, se crea un Tribunal que adopta el sistema francés y que es autónomo, dotado de facultades para conocer de las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los Particulares y que establece las normas para su organización y funcionamiento, así como el procedimiento y los recursos que proceden en contra de sus resoluciones, siempre con el propósito de salvaguardar las garantías de Seguridad Jurídica y de Igualdad entre los gobernados y las autoridades fiscales federal.

Esto trae como consecuencia, que al día de hoy gocemos de un sistema de impartición de Justicia, realizado por un Órgano autónomo, denominado Tribunal Fiscal de la Federación, dotado de facultades propias, ante quien se promueven los litigios que surgen entre las autoridades fiscales y los particulares y que emiten una sentencia, mediante la cual se establecen los motivos y fundamentos por los que arriban a la conclusión de que un acto administrativo, sea declarado nulo o bien que goza de validez.

Lo anterior, conlleva no sólo a fortalecer nuestro sistema legal en materia administrativa, sino a que se imparta la Justicia de manera imparcial y equitativa entre las partes contendientes, ya que la litis se dirime ante el Tribunal Fiscal de la Federación, quien en uso de las facultades que le fueron conferidas, determina la legalidad o ilegalidad de las actuaciones realizadas por las autoridades administrativas, situación que fue posible, gracias a las diversas modificaciones que sufrieron las constituciones a que hemos hecho referencia.

En efecto, para que el Órgano de Estado denominado Tribunal Fiscal de la Federación, pudiera existir como al día de hoy lo conocemos, tuvo que pasar por diversas etapas, que al inicio, no eran suficientes para impartir justicia eficazmente, dado que no existía ese Órgano autónomo, con

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

facultades propias, sin embargo, fue necesario implementar el sistema francés, que permitió el nacimiento de una ley, misma que concede la posibilidad legal al Tribunal, para resolver conflictos en materia fiscal y realizado a través de un procedimiento contencioso administrativo, el cual debía cumplir con ciertas formalidades, situación que beneficio a los particulares, ya que podían recurrir los actos administrativos, ante una instancia imparcial y con el propósito de que éste, resolviera la litis a través de una sentencia emitida conforme a derecho.

El artículo 1º de la Ley Orgánica vigente a partir del 1º de agosto de 1978, establece que el Tribunal Fiscal goza de plena autonomía para la emisión de sus sentencias, de acuerdo con la organización y atribuciones que la ley establece, ejercitando de esa manera la constitucionalidad relativa al establecimiento de los Tribunales, de acuerdo a las reformas a la fracción I del artículo 104, contemplada en el título Tercero, Capítulo IV, que se refiere al Poder Judicial y en que se prevé la competencia de los Tribunales de la Federación y sus reglas conexas, de tal manera que al tener una naturaleza de orden judicial, el Tribunal Fiscal tiene la obligación de resolver los litigios que se presenten, conforme a las normas jurídicas aplicables.

Es así como se considera que el Tribunal Fiscal, tiene como fin primordial, el que los particulares puedan impugnar actuaciones emitidas por las autoridades que consideren ilegales y que en el caso de que la resolución no fuera favorable a sus intereses, cuenta con la posibilidad legal de interponer un juicio de amparo ante los Tribunales que integran el Poder Judicial Federal.

Ahora bien, por Decreto de 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, el artículo 104 fracción I constitucional, se reforma y adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 del mismo ordenamiento fundamental, así como la fracción I-B al numeral citado en primer término, con las que nuestra Carta Magna, establece la facultad de instituir Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo con una mejor sistematización, en el capítulo que contiene las normas relativas a la organización y atribuciones del Poder legislativo, sin omitir señalar que la nueva fracción I-B, le confiere competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito (del Poder Judicial de la Federación) para conocer de un nuevo recurso de revisión que se tramitará

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

en la vía ordinaria, contra las resoluciones definitivas de los Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo.¹⁵

Finalmente resulta importante señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación, cambió su denominación como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de la insistencia académica y de los Magistrados del propio Tribunal, quien establecen la necesidad de que exista concordancia del nombre con su competencia material y a propuesta de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se reforma la Ley Orgánica de dicho Tribunal y en su fracción III del Artículo Undécimo Transitorio, se instituye expresamente lo siguiente:

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

De lo anterior, se desprende que la modificación al nombre del Órgano de impartición de Justicia, fue innecesaria, sin embargo ésta se realiza en base una necesidad meramente académica, pretendiendo a través de ésta, vincular el nombre con su competencia material, sin embargo, la importancia de este Tribunal, no es su nombre, sino que cumpla cabalmente con la impartición de Justicia de una manera pronta y expedita.

2.3. Proyectos para la creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa.

Con el propósito de establecer la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa, se elaboran diversos anteproyectos que trascendieron a la opinión pública, dentro de los cuales se destacan los emitidos en 1964, 1973 y 1981.

¹⁵ Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández Gonzalo. Op. Cit., nota 5, p. 111.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

2.3.1. Anteproyecto de 1964.

En el año de 1964, se elabora un anteproyecto, por las entonces Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Dolores Heduán Virués, Rubén Aguirre Elguézabal y Margarita Lomelí Cerezo, mediante, el cual constituye la base de los proyectos subsecuentes, del cual si bien, no se llevó a la práctica en su totalidad, lo cierto es que del mismo, se tomaron en cuenta diversas sugerencias que se han implementado de manera paulatina.

Con base en dicho proyecto, el Tribunal se ubicó en la esfera competencial del Poder Ejecutivo, con plena autonomía e independencia para la emisión de sus fallos y con facultad plena para juzgar los actos de cualquier autoridad dependiente del Poder Ejecutivo.

En cuanto a su estructura, se realizó un planteamiento importante en cuanto al aumento en el número de salas, esto, en función de las necesidades del Tribunal. Además el Pleno para sesionar estaría conformado por el Presidente del Tribunal, los Presidentes de Sala, el Magistrado ponente en la apelación y el magistrado instructor de primera instancia; o también podía sesionar en Salas, nueve en total, que conocerían de los juicios promovidos contra actos de autoridades del Poder ejecutivo Federal y las del Distrito Federal, emitidos en materia administrativa, por cualquier persona que estima agravio en su contra.

Resulta importante señalar que aún no existía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además de que aún existían territorios federales.

El 1º de enero de 1939, entra en vigor el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938 que abroga la Ley de Justicia Fiscal, en la que el Tribunal Fiscal continúa con su funcionamiento con la misma estructura.

El 1º de enero de 1962, se eleva el número de magistrados a 22, con el fin de que el Presidente pudiera atender eficazmente las funciones administrativas, por lo que deja de formar parte de las Salas, salvo en los casos en que tuviera que suplir faltas temporales que no excedieran de un mes, situación prevista en el artículo 147 del Código Fiscal de la Federación de 1938.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

El 1º de abril de 1967, se inicia la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, en donde el Tribunal conserva su misma estructura, pero se prevé que el Presidente ya no podrá formar parte de las Salas, ya que sus funciones de carácter administrativo y representativo, además de la revisión de engroses de los fallos del Pleno, le impedían cumplir la labor suplementaria que tenía encomendada con anterioridad, que le imponía la obligación de atender la ponencia de los magistrados ausentes.

Al efecto, el artículo 8º de dicha Ley, establecía que las faltas temporales de los magistrados y las definitivas en tanto se procediera a una nueva designación, las cubrirían los magistrados de otras Salas, por turno, de acuerdo con las reglas que al efecto estableciera el Tribunal en Pleno.

La competencia de dicho Tribunal, estaría basada en los juicios que se promovieran contra cualquier acto de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, emitido en materia administrativa. No se distinguía si el carácter de autoridad podría atribuirse a los organismos descentralizados, a comisiones o a otros cuerpos administrativos.

La competencia incluía las controversias referentes a créditos distintos de los fiscales a cargo del Gobierno Federal y eran excluidos expresamente de impugnación a los actos políticos, como los originados en materia de relaciones exteriores, defensa nacional, cuestiones electorales y relaciones entre los poderes constitucionales, la expulsión de extranjeros en el país, los actos de las autoridades del fuero militar, las autorizaciones para impartir educación así como los actos de aplicación de las legislaciones agraria y laboral.

Respecto a las partes en el proceso, se establece que podían ser partes tanto los particulares como las autoridades administrativas, como actores o demandados, cuando en el caso se impugnara un acto de autoridad administrativa que causara agravio a través de la emisión de un acto administrativo.

También era considerado como demandado al titular de la Secretaría o departamento administrativo del cual dependía la autoridad que dictó el acto o resolución impugnada, sin figurar dentro del proceso realizado ante el Tribunal, como demandado a los organismos descentralizados que ejecutaran actos de autoridad.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Así también podían actuar como terceros interesados, aquella persona que tuviera un derecho incompatible con el que promovía el juicio, así como aquél que tuviera un interés directo en que la demanda fuera favorable por la Secretaría o Departamento de Estado.

2.3.2. Anteproyecto de 1973.

El anteproyecto para implementar la Ley Federal de Justicia Administrativa, se llevó a cabo en el año de 1973, a iniciativa del entonces Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, Licenciado Atanacio González Martínez.

En esta etapa, el Tribunal Fiscal de la Federación se estructura en base al principio de desconcentración que puso en marcha la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que ya había sido planteada por Antonio Carrillo Flores con anterioridad a este anteproyecto. En este punto se establece que en el Derecho Comparado esta tendencia se inició por el Consejo de Estado Francés en 1953 y posteriormente por la jurisdicción administrativa italiana en 1971.

Se propone la creación de nueve salas regionales distribuidas en igual número de zonas geográficas del País, acorde al esquema de desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así también se propone la creación de una Sala Superior que garantice la unidad y criterios, además de que sea ésta quien coordine las actividades de las salas regionales. El implemento de la Sala Superior, también tiene una función trascendente, la de conocer del recurso de revisión interpuesto contra fallos de sus inferiores, con lo que se pretende unificar los criterios de las Salas.

El 2 de febrero de 1978, se publica la nueva Ley y se inician los trabajos de reorganización por el Pleno del Tribunal, estableciendo la integración del Tribunal por una Sala Superior y por Salas Regionales, la primera compuesta de 11 magistrados, dentro de los cuales eligen al Presidente del Tribunal, quien actúa en pleno y en 2 secciones integradas por cinco magistrados dentro de los cuales se elige a sus presidentes.

El 1º de agosto de 1978, entra en vigor la ley en comento y se modifica sustancialmente la estructura del Tribunal, con una Sala Superior integrada por nueve magistrados incluido el Presidente y trece

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Salas Regionales de tres magistrados cada una y se establece un régimen transitorio que gradualmente, sujeto a términos y condiciones iría alcanzando.

Lo anterior, era un logro importante, ya que durante muchos años, se pugnó por la desconcentración del Tribunal, ya que esto implicaba que el Juzgador, estuviera dentro del mismo marco geográfico que aquel que impugnaba el acto de autoridad, además de permitir acelerar el proceso de la impartición de justicia.

La desconcentración en el ámbito contencioso administrativo, se contempló a partir del año de 1953, en el Consejo de Estado Francés y que funcionaba, salvo en casos excepcionales, actuaba como Tribunal de Apelación.

Al respecto Fix Zamudio nos dice *“Otra etapa muy importante en la evolución de este organismo fue determinada por la Ley de 30 de septiembre de 1853 de acuerdo con la cual y en virtud del recargo extraordinario de labores del Consejo, se reorganizó totalmente la justicia administrativa, de tal manera que los Consejos de Prefectura, que actuaban como jueces de atribución, se sustituyeron por Tribunales Administrativos de primer instancia, de tal manera que a partir de entonces, el Consejo de Estado opera, salvo casos excepcionales, como de apelación, e inclusiva como corte de casación cuando se impugna la ilegalidad de los fallos de ciertos Tribunales Administrativos, tales como el Tribunal de Cuentas, así como las resoluciones disciplinarias de los colegios profesionales, ya que con pocas excepciones, ningún acto o resolución administrativa escapa a su control...”*¹⁶

2.3.3. Anteproyecto de 1981.

Este Anteproyecto tiene en común con los dos anteriores, la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en uno de competencia genérica en materia administrativa, su competencia se amplía tanto, que conocería de los juicios promovidos por los particulares contra cualquier acto administrativo de las autoridades del Poder Ejecutivo Federal e incluso de sus organismos descentralizados.

¹⁶ Protección Procesal Interna y Derechos Humanos, en *Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974, p. 222.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En este anteproyecto, se proponen mecanismos para agilizar los juicios y para conferir mayor potestad al Tribunal, así también se incluye un apartado para regular la responsabilidad administrativa por daños y perjuicios ocasionados a los particulares por la actuación del Gobierno Federal y de sus organismos descentralizados.

Así también se proponen mecanismos diferentes, tales como la contestación de la demanda, en la que se prevé la posibilidad de que la autoridad pudiera modificar, ampliar o incorporar elementos para fortalecer la fundamentación y motivación del acto impugnado.

Respecto a los efectos de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo Federal, se pretende producir diversos efectos, tales como sobreseer total o parcialmente el juicio, aún de oficio; reconocer la validez del acto impugnado; mandar reponer el procedimiento administrativo; declarar la nulidad o únicamente para determinados efectos; modificar el acto impugnado o precisar los efectos en los que se deba emitir el nuevo acto y condenar el cumplimiento de una obligación.

Es en el artículo 18 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, el Pleno de la Sala Superior aprobó en sesión de fecha 11 de noviembre de 2009 y conforme al contenido de los artículos 21 y 22, que se divide el territorio nacional en 21 Regiones donde las Salas Regionales ejercen su competencia, según el territorio que por ley les corresponde, además de ampliar a 43 Salas la estructura organizativa del Tribunal.

Así también se crea una Sala con competencia especializada en materia de Propiedad intelectual, quien ejerce su competencia de manera independiente, sin olvidar la naturaleza propia de la materia del Tribunal Fiscal de la Federación. Dicha Sala ejerce su competencia en todo el territorio nacional y no de manera restringida como lo hacen las demás, la cual tiene su sede en el Distrito Federal, esto es, en el mismo espacio donde se encuentra la Sala Superior, situación que se encuentra regulada en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal.

Los anteproyectos antes descritos, han tenido una finalidad común, el que se enriquezca y se mejore el sistema de la impartición de la jurisdicción contencioso fiscal de nuestro País, tan es así, que

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

muchas de las sugerencias relativas a la organización y procedimiento del Tribunal, han sido tomadas en cuenta por el legislador y hoy en día son disposiciones vigentes que pretenden un mejor funcionamiento del órgano implementado para impartir Justicia en materia Administrativa en nuestro País.

2.4. La Jurisdicción, Estructura y Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En materia contencioso-administrativa, la Jurisdicción es la potestad que se le confiere a los órganos investidos de facultades para conocer de conflictos y controversias, aplicando las normas fiscales y administrativas que regulan la materia de su competencia.

En tanto que Aniceto Alcalá-Zamora y Castillo, define a la competencia de la siguiente manera: *“La competencia, o capacidad procesal objetiva del juzgador, puede ser concebida como la medida de la jurisdicción o, si se prefiere, como la porción de poder jurisdiccional detentada por cada juzgado o Tribunal, puesto que hay que referirla siempre al oficio y no, como subjetiva, al oficial (funcionario)”*¹⁷.

De acuerdo a las definiciones anteriores, debemos establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano al que se le confieren diversas facultades por ministerio de ley y que cuenta con jurisdicción y competencia material y territorial, para emitir sus sentencias en las controversias que se susciten en materia administrativa, aplicando para ello las disposiciones legales aplicables al caso concreto.

Es así, como nace en la República Mexicana el Tribunal Fiscal de la Federación, al entrar en vigor el 1º de enero de 1937, la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, el Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que fue formalmente administrativo hasta el 31 de marzo de 1967 y que tuvo el carácter de delegada al tenor de los primeros doce artículos de la citada Ley, los cuales fueron trasladados al Código Fiscal de la

¹⁷ Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández Gonzalo. op. Cit. p. 128.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Federación de 1939, bajo el mismo rubro de “Disposiciones Generales” y segregadas al Código de 1967.

Es en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal que se establecen las ideas primordiales de dicha ley, esto es, el implemento de los Tribunales Administrativos en México y de sus facultades, su procedimiento y la situación orgánica del mismo, con el propósito de que el Tribunal realice sus funciones con eficacia y garantizando la seguridad jurídica de los gobernados que diriman una controversia ante dicha Institución.

Así también se expuso que el Tribunal Fiscal de la Federación estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin estar sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que sus sentencias se emitirían en representación del Ejecutivo Federal por delegación de facultades, esto es, un Tribunal con Justicia delegada, ya que ni el Presidente de la República ni otra autoridad administrativa, tendrían intervención alguna en sus procedimientos o resoluciones, consagrándose así la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal y 146 del Código de 1939, se declaraba que el Tribunal tendría las facultades que una y otro le otorgaban y que dictaría sus fallos en el Ejecutivo de la Unión, pero independiente de cualquier autoridad administrativa, incluyendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo el artículo 1º de la Ley Orgánica señaló que era un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía, mismo que fue afín al segundo párrafo adicionado en 1946 a la fracción I del artículo 104 Constitucional, el cual fue reformado para regir a partir del 29 de octubre de 1968, substituyendo la referencia a Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía, por la mención de “Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los Particulares”.

En el artículo 2 de la Ley de Justicia Fiscal, se establece que el Tribunal Fiscal de la Federación se compone de quince Magistrados y funcionarían en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

una; que tendría un Presidente electo o reelecto cada año y que presidiría además la Sala de la que formara parte.

Asimismo, en dicho dispositivo legal, se dispuso también, que el Presidente sería suplido en faltas temporales no excedentes de quince días, por los Presidentes de las demás Salas en orden numérico; que en caso de faltas por más tiempo, se reeligiría un Presidente sustituto y que los Presidentes de Sala serían también electos o reelectos cada año.

Dichas disposiciones se reiteraron en el artículo 147 del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, pero fue reformado por Decreto de 28 de diciembre de 1946, aumentando dos Salas más, que tuvieron su origen al haberse encomendado al Tribunal Fiscal las controversias relativas a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.

En la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1º de abril de 1967, se establece que el Tribunal se aumenta a siete su número de Salas, y a veintiuno el de Magistrados, más un Presidente que no formaría parte de ninguna Sala, salvo para suplir a los demás Magistrados en faltas temporales no excedentes de un mes.

Las prevenciones del artículo 147 del Código Fiscal fueron reproducidas en los artículos 2º, 5º, 6º, 7º. y 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, excepto en lo relativo a la suplencia de Magistrados de la Sala en sus faltas temporales o definitivas, ya que el artículo 8º de la citada ley, ordenó que las ausencias fueran cubiertas por Magistrados de otras Salas, por turno, de acuerdo con las reglas que estableciera el Pleno, no existiendo otro motivo, más que el de seguir un turno de suplentes por orden alfabético.

El 1º de agosto de 1978, entró en vigor una nueva Ley Orgánica que transformó la organización del Tribunal de una manera radial, puesto que ésta se ajustó a los requerimientos de la desconcentración que como parte de la reforma administrativa, realizó en esa época el Gobierno Federal, que tuvo por objetivo el restablecer y equilibrar el desarrollo de la zona metropolitana con el avance del resto de la Nación, así como el de acercar la autoridad a los lugares en donde se exigiera

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

su atención y elevar el nivel y eficiencia de la función pública, además de promover el desenvolvimiento de las diversas regiones del interior del país.

En base a dicha Ley Orgánica, empiezan a funcionar la Sala Superior y seis Salas Regionales Metropolitanas, constituidas por las primeras seis Salas de la estructura anterior, habiendo desaparecido la Séptima Sala, cuyos asuntos fueron repartidos en las seis Salas Regionales Metropolitanas.

Es así como se establece en la Ley Orgánica, a las Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una que funcionaria en cada una de las regiones fiscales en que se divide el territorio nacional y que se detalla en su artículo 21.

El 1º de enero de 1979, se inician las actividades de las Salas Regionales del Norte-Centro, del Noreste y de Occidente, con sede en las ciudades de Torreón, Coahuila, Monterrey, Nuevo León y Guadalajara Jalisco respectivamente.

Es el 16 de abril de 1982, que se establece la nueva estructura del Tribunal, cuando iniciaron sus actividades las Salas Regionales del Pacífico-Centro, del Sureste, Peninsular e Hidalgo-México, en las ciudades de Cuernavaca Morelos, Oaxaca, Oaxaca, Mérida, Yucatán y Tlalnepantla, México, quedando integrado el Tribunal Fiscal de la Sala Superior en dieciséis Salas Regionales, de las cuales seis se encuentran en la ciudad de México y las diez restantes en el interior del País, de acuerdo con la división regional señalada en el artículo 21 de la Ley Orgánica y con sede en las ciudades mencionadas.

Por cuanto hace a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, debe tomarse en consideración que al paso del tiempo y de acuerdo con los requerimientos que los gobernados, se va ampliando gradualmente en cuanto a la órbita de sus atribuciones.

Lo anterior es así, ya que en la fracción I del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa, se otorgaba competencia a las Salas del Tribunal que creó, para conocer de juicios interpuestos en contra de resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

cualquier organismo autónomo, que determinen la existencia de créditos fiscales, se fijen en cantidad líquida o se dieran las bases para su liquidación. El Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, reiteró la competencia sobre los asuntos antes indicados y estableció la posibilidad de que una ley especial, concediera competencia en otras materias al órgano jurisdiccional creado por la Ley de Justicia Fiscal.

El 1º de enero de 1942 se atribuye al Tribunal Fiscal de la Federación la depuración de los créditos a cargo del Gobierno Federal, relativas a las expropiaciones y los adeudos por pensiones civiles y militares, siempre y cuando estas gravitaran en el Erario Federal. Así también en su artículo 10 se confirió la facultad al Tribunal para conocer cuestiones relativas a la Responsabilidad Civil del Estado. Esto rebasó los límites de lo tributario, extendiéndose a otro tipo de actos administrativos.

En 1947 se incluyen en el ámbito de las atribuciones del Tribunal Fiscal, los litigios relacionados con la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, competencia que desapareció el 1º de enero de 1980, a través de la reforma al artículo 23, fracciones I y III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en donde se excluye dicha competencia, para encomendarla al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el año de 1954, se faculta al Tribunal Fiscal para conocer de controversias relativas al requerimiento de pago, mediante el cual se pretendía hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor de la Federación, ello atento a la entrada en vigor de la reforma a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

En el año de 1966, se confieren facultades al Tribunal para conocer las controversias en contra de las resoluciones o liquidaciones de la Tesorería del Distrito Federal y del Instituto Mexicano del Seguro Social y de cualquier otro organismo fiscal autónomo, tales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) la cual determina que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos que se establecen en dicho ordenamiento, ya que éstos tienen el carácter de fiscales.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Asimismo se agregaron a la competencia del órgano jurisdiccional, los juicios sobre responsabilidades de los funcionarios y empleados de los organismos públicos descentralizados federales y del Departamento del Distrito Federal en virtud de la reforma que entró en vigor el 1º de enero de 1980.

Del mismo modo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 30 de diciembre de 1982, en su artículo 70 confiere competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer sobre las controversias que se diriman en contra de resoluciones administrativas que impongan las sanciones establecidas en la misma Ley, entre las que se encuentran la suspensión o destitución del cargo, la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Así también, en virtud del Decreto que reformó el artículo 23 Bis de la Ley Orgánica del Banco de México, se estableció que en contra de las resoluciones administrativas que impusieran multas por infracciones al régimen de control de cambios, procedería el recuso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, previo a la interposición de cualquier otro medio de defensa legal, y que contra las resoluciones definitivas dictadas en el citado recurso, procedería el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, disposición contemplada en el artículo 19 de la Ley Orgánica y en vigor desde el día siguiente, por lo que dentro de la competencia conferida al Tribunal, también se encuentran las relativas a las sanciones por violación al régimen de control de cambios.

La competencia de las Salas Regionales se encuentra prevista en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el artículo 31 de dicho ordenamiento, de donde se infiere tanto la competencia material como territorial. Así también en dicho ordenamiento legal, se prevé el juicio de lesividad del cual conocerán la Salas regionales, cuando éste se promueve por una autoridad administrativa con el propósito de que se declare la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, siempre y cuando se encuentren dentro de su competencia.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

La Sala Regional Metropolitana será competencia por razón de territorio, en razón del lugar en donde se encuentra la sede de la autoridad demandada o bien en razón del domicilio de quien promueve el juicio.

De tal manera que el Tribunal que al inicio de sus actividades tuvo una competencia exclusivamente fiscal o tributaria, en la actualidad conoce de multas administrativas por violación a las leyes federales, pensiones civiles y militares, sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales; sobre la que impone sanciones administrativas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos; requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación, Estado y Municipios, y las que nieguen a los particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por servidores públicos; así como 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 de Procedimiento Contencioso Administrativo, y respecto de las resoluciones que decidan los resultados administrativos en contra de las resoluciones en comento.

De la misma manera, el Tribunal conocerá de los juicios que sean promovidos en contra de una resolución negativa ficta configurada, en las materias antes mencionadas, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Asimismo debe señalarse que a través de las reformas que se realizaron a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, no sólo se efectuó un cambio a la denominación del Tribunal, sino que también aplicó su competencia material a casi la totalidad de las materias que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se prevé la facultad del Tribunal para conocer de las resoluciones

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

que se dicten en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de manera que el Órgano Administrativo, con exclusión en su competencia, de la materia electoral, justicia laboral y agraria, ni relativas al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

CAPÍTULO 3.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Una vez establecido el origen y competencia del Órgano de Impartición de Justicia denominado Tribunal Fiscal de la Federación, debemos señalar que el marco de regulación legal del procedimiento contencioso administrativo lo constituía la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Fiscal de la Federación, sin embargo, el 4 de octubre de 2002, se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, misma que entró en vigor en toda la República el 1º de enero de 2006, derogándose el título VI del Código Fiscal de la Federación, específicamente los artículos 197 a 263, de esta manera, los juicios promovidos a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, serán regulados por las normas aplicables en dicha ley.

Al respecto, el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por sus disposiciones, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de que México sea parte, además establece que a falta de disposición expresa aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando no contravenga con las disposiciones que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En dicho dispositivo legal, se encuentra contemplada la litis abierta, que establece la posibilidad de quien promueve un juicio de nulidad, podrá impugnar la resolución recaída a un recurso administrativo, cuando éste no satisfaga su interés jurídico y simultáneamente impugnara la

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

legalidad de la resolución recurrida en la parte que continúe afectando su esfera jurídica, pudiendo hacer valer manifestaciones que no se habían expuesto en el recurso administrativo.

En este orden de ideas, también se prevé que cuando a través de una resolución administrativa, se haya tenido por no interpuesto o desechado un recurso administrativo de revocación, siempre que la Sala Regional determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo hacer valer en su contra conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

3.1. Naturaleza del Juicio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano formalmente administrativo, que tiene una actividad jurisdiccional, realizada a través de procesos realizados por los juzgadores que lo integran, el cual en todo momento pretende cumplir con el propósito para el cual fue creado, que es impartir justicia de manera pronta y expedita a los gobernados que así lo solicitan a través de la interposición del juicio de nulidad.

El procedimiento seguido ante un Órgano como el citado Tribunal, implica que exista una controversia entre un particular y una autoridad administrativa, además de que su naturaleza jurídica contencioso administrativa es la de un proceso, realizado y delimitado conforme a las facultades que la ley le confiere.

Por lo tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano que cuenta con competencia para conocer de un procedimiento instaurado para determinar si un acto administrativo es legal o ilegal en materia fiscal y administrativa federal.

Para mejor proveer, resulta importante definir el concepto de proceso y el de procedimiento:

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Se define como proceso a *“un conjunto completo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienen a la aplicación de la ley general a un caso concreto controvertido, para solucionarlo o dirimirlo”*¹⁸

Mientras tanto, para Alfonso Nava Negrete define al procedimiento como *“el procedimiento administrativo es el cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir a la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos”*¹⁹

El juicio contencioso administrativo, se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de un procedimiento integrado por una serie de actos que deben cumplirse para llegar a un fin y los que deben someterse, tanto las partes que dirimen la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo emitido por un órgano de la Administración Pública, así como el juzgador.

En este sentido, la doctrina señala cuatro elementos constitutivos del contencioso administrativo: a) Las partes en el proceso; b) Contienda Administrativa; c) Órgano jurisdiccional y d) Procedimiento o sustanciación del Juicio.

3.1.1.- Las partes en el proceso.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 3º, establece que las partes que intervienen en el procedimiento contencioso administrativo son:

- El demandante o actor, aquel que controvierte la legalidad de un acto administrativo y recurre al juicio de nulidad.

En este aspecto, el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que toda promoción que se realice a través del juicio contencioso administrativo deberá estar firmada por quien promueve este medio de defensa, a menos que el actor no sepa o no pueda

¹⁸ Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, 2ª. Ed., Textos Universitarios, UNAM, México, 1979, pág. 120.

¹⁹ Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa. México, 1959. pág. 78.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

firmar, ya que en tal caso deberá imprimir su huella digital y firmará otra persona a su ruego. Asimismo refiere que si la resolución afecta a dos o más personas la demanda deberá incluir sus firmas y se nombrara a una de ellas como su representante, ya que de no hacerlo así, el magistrado instructor podrá señalar tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

El artículo 5º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone respecto a la legitimación procesal de los casos de representación, que no procede la gestión de negocios, ya que en el caso de que alguien promueva a nombre de otra persona, deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que se presente la demanda o de la contestación.

Dicha representación deberá ser otorgada 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 que lo dispone la legislación de profesiones. De igual manera, la representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad y tratándose de incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.

En el caso de las autoridades administrativas, la representación corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo dispone el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo y en su caso de lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por lo que respecta a las autoridades de las Entidades Federativas Coordinadas, la representación de las autoridades se realizará conforme a lo que establecen las disposiciones locales.

Por su parte, el demandante o su representante legal podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, quienes podrán realizar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, mientras que las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Como excepción, se prevé que la autoridad administrativa podrá tener el carácter de demandante, a través del juicio de lesividad, el cual podrá ser promovido en términos del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien a través de dicho medio de defensa, solicitará la revocación de una resolución emitida por ésta en forma favorable a un particular, estableciendo para ello, los argumentos con los que acredite los extremos de su acción.

3.1.2. Contienda Administrativa.

En este aspecto, se dice que la contienda administrativa, se traduce en la litis que se dirime dentro del procedimiento contencioso administrativo, a través de la demanda que formula el demandante y la contestación que realiza el demandado.

La litis del juicio, inicia a través de las manifestaciones que realiza el demandante en contra de un acto administrativo que estima ilegal y que le afecta su esfera jurídica y que por su parte la parte demandada, controvierte a través de argumentos con los que pretende acreditar la legalidad de sus actuaciones.

Es precisamente a través de la demanda y de la contestación de la demanda, que se forma la litis en el juicio, no obstante que el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establezca la posibilidad para las partes, de realizar alegatos, ya que a través de ellos, no puede agregar elementos novedosos, sino únicamente reforzar aquellos argumentos que expusieron las partes en el momento procesal oportuno.

En el caso de una resolución negativa ficta, la litis se dirime en cuatro etapas: 1.- Cuando el demandante manifiesta a través de su escrito inicial de demanda, que no se ha resuelto bien, en los términos del artículo 131 del Código Fiscal de la Federación o en los términos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, una instancia administrativa interpuesta en contra de una resolución que de manera ficta confirmó su validez. 2.- Cuando la autoridad demandada, produce su contestación en la que se exponen los motivos y fundamentos en los que de manera ficta, se confirmó la validez del acto de molestia, ya que no se resolvió dentro del

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

plazo de tres meses. 3.- Cuando la autoridad produce su contestación de demanda en la que expondrá las consideraciones de hecho y de derecho, por las que estima que los argumentos de la actora son infundados y 4.- al momento de que la demandante exhibe las documentales con las que acredita sus argumentos de excepción.

3.1.3. El Órgano Jurisdiccional.

Como se ha sostenido a lo largo del presente trabajo, el Órgano contencioso administrativo establecido en la República Mexicana por el legislador Federal, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, el cual con el paso del tiempo, ha sufrido diversas modificaciones en su estructura en razón de la descentralización administrativa, su competencia se delimitó en razón de territorio, tomándose en consideración el lugar en que resida la autoridad que hubiera emitido el acto de molestia.

La actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue reformada el 31 de diciembre de 2000, específicamente en los artículos 27, 28, 29 y 30, en los que se desprende lo siguiente:

- En el artículo 27 en comento, se establece que el Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una, estableciendo que para que una Sala pueda efectuar sesiones es indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará la mayoría de votos.
- En el artículo 28 de la citada Ley, se prevé que para efectos del artículo antes citado, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determina la Sala Superior, ello conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- Por su parte, el artículo 29 de la Ley en comento, establece que en cada una de las regiones se determinará el número de Salas que a través de un acuerdo disponga el Pleno de la Sala

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Superior, estableciendo su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

- Finalmente el artículo 30, señala expresamente que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica, excepto aquellos que corresponda resolver al Pelo o a las Secciones de la Sala Superior.

No debemos pasar inadvertido que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regula la estructura orgánica y normas del funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de que en su artículo primero expresamente señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, ordenamientos en los cuales ya se contiene la nueva denominación del Tribunal, en la que se refleja verdaderamente la extensión de su jurisdicción.

3.2. Procedimiento o sustanciación del juicio contencioso administrativo.

El proceso que se lleva a cabo dentro del juicio contencioso administrativo, es una sucesión de actos que se vinculan entre sí y que llevan a un objeto común, es decir a la búsqueda de la solución de la controversia planteada en la que contienden las partes que la pretenden y que se realiza ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este sentido, los procesalistas José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, mencionan que *“El proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional.”*²⁰

²⁰ Arellano García Carlos. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa. México 1980. pp. 11 y 12.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Es claro suponer entonces, que el Juicio Contencioso Administrativo, es un proceso jurisdiccional, que conlleva un cúmulo de actos que se encuentran regulados por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se previene quienes podrán ser partes en el juicio, qué actos de autoridad podrán ser materia de impugnación y la forma y términos en que se debe interponer el medio de defensa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Nace así, la relación jurídica procesal entablada entre las partes y entre el juez, así como cada una de las partes que actúe durante el proceso a partir de la notificación de la demanda, tales como el demandante quien interpone la demanda de nulidad; el demandado, a quien se le atribuye la resolución que causa perjuicio a los intereses de quien demanda y al juez quien va a dirimir la litis planteada y a aquellos que en algún momento, tengan que actuar dentro del proceso, como es el caso de los peritos o de los terceros perjudicados.

El procedimiento que se lleva a cabo en un juicio instaurado por un particular, se encuentra previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que consta de 79 artículos que se agrupan en cinco títulos: I. Del Juicio Contencioso Administrativo Federal; II. De la Substanciación y Resolución del Juicio; III. De los Recursos; IV. Disposiciones Finales y V. De la Jurisprudencia, que procederemos a estudiar más adelante.

Es el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se regulan los plazos en que deberá presentarse la demanda, dando inicio al procedimiento contencioso a través del juicio de nulidad instaurado por el demandante.

Dicha disposición regula tres supuestos:

En la fracción I de dicho dispositivo legal, se establece que la demanda deberá presentarse en un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquel que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general o bien, cuando se hubiera iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En la fracción II del artículo en cita, se establece un plazo de cuarenta y cinco días 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 tales efectos se deberá prevenir al promovente a fin de que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

En la fracción III del artículo en comento, se prevé un plazo de cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, mismos que contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se hubiera emitido, salvo que hubiera 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 retrotraeran a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Asimismo, el precepto legal que nos ocupa, establece que cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la sede de la Sala, la demanda se podrá enviar por Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Esto es, el demandante podrá señalar como domicilio para oír y recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en tal caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

En el caso de que el interesado, falleciera durante el plazo para iniciar juicio, dicho plazo se suspenderá por un año, si antes no se hubiera aceptado el cargo de representante de la sucesión.

De igual manera se suspenderá el plazo para interponer la demanda, si el particular solicitara 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 tal caso cesará

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se diera por terminado a petición del interesado.

Así también en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá por un año, misma que cesará tan pronto se acredite que se aceptó el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente. En el caso de que el particular no se manifestara sobre su representación, ello será en su perjuicio.

No se omite señalar que en caso de la negativa ficta, la interposición de la demanda, podrá realizarse en cualquier tiempo, en tanto no se dicte resolución expresa y hubiera transcurrido el término de tres meses a que se refieren los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Asimismo el plazo con el que contará el demandante para ampliar la demanda, será de 20 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda. Dicho término se encuentra regulado por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De igual manera, la demandante contará también con un término de 20 días contados a partir en que surta efectos la notificación del acuerdo, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Admitida la demanda y una vez que se hubieran exhibido las pruebas y no estuviera pendiente de desahogo algún incidente de previo y especial pronunciamiento, como la incompetencia por razón de territorio, el de acumulación de autos; 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.

La Sala Regional que conozca del juicio declarará cerrada la instrucción una vez que hubiera transcurrido el término de diez días posteriores a la fecha en que se produzca la contestación de la

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

demanda o la ampliación de la misma y se hubiera concedido el término de cinco días para formular alegatos. Una vez cerrada la instrucción la Sala de conocimiento deberá dictar sentencia que en derecho corresponda en los términos de los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De lo anterior se desprende, que la sustanciación del juicio contencioso administrativo, se encuentra conformado por diversas formalidades y términos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula de una manera eficaz, el derecho tanto de los particulares como de las autoridades administrativas, para la defensa de sus intereses y con el propósito de que las partes gocen de los mismos derechos y de las mismas obligaciones durante el procedimiento, mismo que una vez substanciado, culminará en un fallo a favor de quien demuestre la veracidad de sus pretensiones.

Como ya hemos sostenido el juicio contencioso administrativo se encuentra regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece la forma y términos que se deben revestir para llevar a cabo un procedimiento que culmine con una sentencia definitiva, en la que se determine la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo. Dicho procedimiento se prevé en los distintos capítulos de la citada ley. En este contexto, debemos conocer cada una de estas etapas o fases, que se deben cumplir a cabalidad.

3.2.1. Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.

En la Doctrina de Carnelutti, se sostiene que existe parte en sentido material que es el sujeto de los derechos y obligaciones en la litis que se fija en el juicio, aquél que obtendrá un beneficio o un perjuicio, al momento de dictarse una sentencia, es decir el ente jurídico que podría ser afectado o beneficiado directamente en su esfera jurídica.

Asimismo, establece que existe una parte en sentido formal, que es aquel sujeto, que aún cuando no se ve afectado en su esfera jurídica por el fallo emitido en el juicio que resuelve la litis, cuenta con atribuciones conferidas por la ley, para impulsar la actividad procesal, tal sería el caso de un representante legal, que actúa en el juicio, en virtud de que la parte no tuviera capacidad para actuar

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

por sí sólo, o bien aquellas personas que a pesar de gozar de plena capacidad para actuar por sí, nombrar a un mandatario para que los represente.

Sin embargo las partes en sentido formal y en sentido material, pueden recaer en una sola persona, cuando ésta actúa por propio derecho, al tener capacidad para actuar por sí solo.

Asimismo, resulta importante establecer que el sujeto que decida intervenir en un juicio, deberá encontrarse legitimado, es decir, deberá contar con autorización legal, para realizar las diversas actuaciones dentro del juicio contencioso administrativo.

Respecto de las partes procesales, se dice que existen dos tipos:

La legitimación en la causa: Es aquella que toda parte en sentido material debe tener, aquella que está legitimado para hacer valer sus derechos, ya sea el demandante, el demandado o los terceros, pues ellos tendrán que acreditar ser los titulares del derecho subjetivo que tienen para actuar dentro del juicio de nulidad.

La legitimación procesal: La aptitud de las personas para actuar dentro de un proceso determinado, identificándose con el derecho sustantivo invocado, parte en sentido material, o como por sus legítimos representantes (sentido formal). Los sujetos que se encuentran facultados para actuar por sí o en representación de otros.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo las partes en el Juicio Contencioso Administrativo, la conforman:

El demandante. Aquella persona física o moral, o bien una autoridad que consideré que un acto administrativo, le causa perjuicio y afecta sus intereses y que por dicha circunstancia promueve el juicio.

Si dicho demandante no promueve por propio derecho, deberá demostrar la legitimación del sujeto que lo hace a su nombre (representante legal), quien deberá exhibir los documentos con los que acredite su representación legal.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En un caso excepcional, la autoridad administrativa tendrá el carácter de demandante, esto es, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pretende revocar una resolución emitida por ésta en forma favorable a los particulares, a lo cual se refiere el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación (Juicio de lesividad). La autoridad administrativa también tiene que acreditar su legitimidad, estableciendo en su promoción los preceptos legales que le confieren facultades para actuar en dicho juicio.

Conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, son las Salas Regionales quienes deben conocer de los juicios que promueven las autoridades para que nulifiquen las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre y cuando dichas resoluciones, sean competencia de las Salas.

La procedencia del juicio de lesividad de acuerdo con la doctrina, se considera que la resolución favorable al particular, deberá ser declaratoria de derechos, en primer término, ya que en caso contrario, se consideraría que no existirían límites para la revisión de oficio en sede administrativa y como segundo término, deberá resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.

El demandado.

Teniendo ese carácter 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 otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En un término general, el demandado, es la persona contra la cual se interpone la demanda jurisdiccional y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada.

- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Su intervención consistirá en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas.

Las partes en el juicio, podrán en su caso impugnar cualquier acto de autoridad administrativa que le cause algún perjuicio y sólo podrá aparecer un demandante en el escrito inicial de demanda, a excepción de aquellos casos en que se trate de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, ya que en este caso todas ellas podrían promover el juicio en contra de las resoluciones que les causan perjuicio, en tanto que se designe un representante común, ya que en caso de no hacerlo, el Magistrado Instructor, realizará dicha designación.

Las promociones que se presenten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán ir firmadas por aquella persona que la formule y a falta de dicho requisito, se tendrá por no presentada la demanda, salvo en los casos en que quien promueve no sepa firmar, caso en el que deberá imprimir la huella digital y firmará otra persona a su ruego, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Asimismo, la Ley que regula el juicio contencioso administrativo, en su artículo 5º, establece que no procederá la gestión de negocios, quien promueva a nombre de otro, 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.

En el caso de los particulares, su representación deberá otorgarse a través de una 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 debe ser 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.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

La representación de las autoridades corresponde 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.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el juicio tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no habrá lugar a gastos y cosas, ya que cada parte en el juicio, será responsable de sus propios gastos y los que se originen por causa de todas y cada una de las diligencias que se realicen.

Sin embargo, se establece como un caso de excepción, la condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, lo cual se entenderá cuando al dictarse una sentencia reconociendo la validez de la resolución impugnada, se beneficie económicamente por dilación en el cobro, ejecución o incumplimiento, 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 intereses o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por dilación.

Asimismo, 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.

La condena en costas o la indemnización a que se refiere el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se reclamará a través del incidente respectivo, que deberá ser tramitado conforme a lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de dicha Ley.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

3.2.2. Demanda, contestación y ampliación.

En cuanto a la demanda, el maestro Briseño Sierra, la define como “el escrito inicial con el que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto”.²¹

El demandante realiza una acción a través del Juicio Contencioso Administrativo para perseguir en juicio lo que le corresponde. En derecho romano, el concepto acción se define como “*actio nihil aliud est nisi jus persequendi iudicio quod sibi debetur*” que significa “La acción es el derecho de perseguir en juicio lo que se nos debe”.²²

Algunos tratadistas la interpretan como “derecho de acción” esto es, una capacidad de ejercicio que todo gobernado para oponerse legalmente a los actos de autoridad tienen posibilidad de realizar. Otros consideran que es un “derecho de petición” ya que es una potestad de solicitar a la autoridad una respuesta válida a un planteamiento concreto y algunos más la asocian al “derecho de cuestionamiento” ya que es una facultad de todo gobernado para interrogar a la autoridad sobre la razón que pueda asistirle para el ejercicio de sus actos o la razón que asiste al demandante.

Esto es, una persona física o moral, tiene la posibilidad legal de acudir ante un Órgano Jurisdiccional, para impugnar un acto administrativo que le causa algún perjuicio y solicitar que se emita una sentencia en la que se defina la litis planteada y ello se realiza a través de la presentación de una demanda.

Al respecto, Briseño Sierra, señala “La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del Tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b)

²¹ Becerra Bautista José. El Proceso Civil en México, Porrúa, México, 1975. Pág. 28.

²² Arellano García Carlos. op. cit. nota 13. p. 240.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

precisa el acto administrativo impugnado; c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho; e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión; y g) justifica la competencia del Tribunal.”²³

Esto es la demanda, es el medio a través del cual, se puede hacer valer el derecho de impugnar un acto de autoridad que le causa perjuicio a una persona, a través del Juicio Contencioso Administrativo, siempre y cuando se trate de una resolución definitiva que establezca la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de un acto administrativo que sea autoaplicativo o cuando quien lo controvierta en unión del primer acto de aplicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La posibilidad de impugnar una resolución administrativa, se encuentra regulada específicamente en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se encuentra contemplado que la demanda debe presentarse por escrito, además de establecer los plazos en que ésta debe interponerse.

La demanda es el primer acto con el que se inicia el procedimiento contencioso administrativo, que una vez substanciado, traerá como consecuencia una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Es un escrito en el que, quien la promueve, identifica las partes en el juicio; cita expresamente cuál es el acto de autoridad que se impugna; las consideraciones de hecho y de derecho, por las que la demandante estima que se causa perjuicio en su patrimonio; se señalan las pruebas documentales que se ofrecen para acreditar su pretensión y se justifica la competencia del Tribunal que conocerá la litis planteada.

El citado artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, previene dos situaciones específicas: 1.- Que la demanda debe presentarse por escrito ante la Sala Regional competente y 2.- Los términos en que debe ser presentada, señalando en este sentido un plazo de 45 días siguientes al que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, incluso cuando se

²³ Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1975. Pág. 336.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

controvierte simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general; también se contempla el mismo término, cuando se haya iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa o en contra de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y que debe tramitarse como juicio, para lo cual se deberá prevenir al promovente para que presente su demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

Asimismo en dicho dispositivo legal, también se contempla el plazo 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 retrotraeran a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Resulta importante mencionar, que cualquier persona que pretenda hacer valer sus derechos, ante el Órgano Jurisdiccional, como mínimo cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días para interponer la demanda de nulidad, plazo que sumado a todos aquellos instaurados en cada una de las etapas del juicio, nos conllevan a considerar que tal situación retarda la posibilidad de impartir la Justicia de manera pronta y expedita, ello sin tomar en consideración la interposición de algún incidente o de un recurso de reclamación, ya que su presentación invariablemente retardará el proceso aún más.

Una vez precisado lo anterior, debe tomarse en cuenta que la demanda, deberá cumplir con los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de la siguiente manera:

- El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorial nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierte un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, se deberá preavisar la fecha de su publicación.
- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por autoridad competente.
- Los hechos que den motivo a la demanda.
- Las pruebas que ofrezca. En relación a las pruebas, el dispositivo legal en comento, establece que en el caso de que se ofrezca una prueba pericial o testimonial, se deberán precisar los hechos sobre los que debe versar la prueba y señalar los nombres y domicilio del perito y de los testigos.
- Asimismo, el demandado también podrá ofrecer el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada, mismo que deberá ser remitido en un solo ejemplar por la autoridad y el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes para su consulta.
- Los conceptos de impugnación.
- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- Los que se pida señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

El artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé que en el escrito de demanda, sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos en que se trate de impugnación de resoluciones conexas, o que afecte el interés jurídico de dos o más personas, las cuales podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

En el caso, en que en el escrito inicial de demanda, se promueva por dos o más personas en contravención a lo antes señalado, el Magistrado Instructor deberá requerir a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda, ya que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Si se omite el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. En el caso de que se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

para que los señale dentro del término de cinco días, con el apercibimiento que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.

En el caso de que no se señale el domicilio del demandante para recibir notificaciones 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.

Asimismo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se deberán adjuntar a la demanda diversos documentos que se encuentran contemplados en nueve fracciones de dicho dispositivo legal, ya que a falta de alguno de ellos se tendrá por no presentada la demanda (fracciones de la I a la VI) o por no ofrecidas las pruebas (fracciones VII, VIII y IX).

En efecto, la Sala de conocimiento tendrá por no presentada la demanda, cuando el demandante no adjunte a su demanda, una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes; el documento con el que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione a nombre propio; el documento en el que conste la resolución impugnada; la copia con sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad cuando se trate de una negativa ficta; la constancia de notificación y la manifestación expresa de la fecha en que la notificación se practicó, cuando no se hubiera recibido constancia de notificación o si la misma hubiera sido practicada por correo.

Así mismo se tendrán por no ofrecidas las pruebas, cuando el demandante no adjunte a su demanda el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual tiene que ser firmado por el demandante; 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 la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o de las pruebas documentales que ofrezca.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 17, también prevé la posibilidad del demandante para ampliar su demanda dentro de un término de veinte días siguientes

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

a aquel en que surta la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la misma, siempre y cuando se de alguno de los siguientes supuestos:

- Cuando se impugne una negativa ficta prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, misma que se da cuando un particular realiza una petición ante una autoridad administrativa y ésta no es resuelta dentro del plazo de tres meses, en que el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución.
- 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.
- En los casos a que se refiere el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en cuanto a la impugnación de la notificación del acto controvertido.
- Cuando en la contestación se introduzcan cuestiones que, sin violar lo previsto en el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- Cuando la autoridad plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En suma, podemos considerar que de acuerdo con lo previsto por la ley de la materia, entre los cuarenta y cinco días que se conceden al demandado para presentar la demanda, más los veinte días para la ampliación de la demanda, transcurren por ministerio de ley, sesenta y cinco días hábiles.

Una vez admitida la demanda, la Sala de conocimiento correrá traslado al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro del término de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

que surta efectos el emplazamiento, este término se encuentra previsto en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

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. Para el caso en que se omita dar contestación en tiempo a la demanda o no se refiera a todos los hechos, se tendrán por ciertos, siempre y cuando de las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuadas las manifestaciones de la demandante.

De acuerdo con lo previsto en la ley de la materia, los plazos para contestar la demanda y la ampliación de la demanda, también suman sesenta y cinco días hábiles, que, sumados a los sesenta y cinco días concedidos al demandante para la presentación de la demanda y la ampliación de la demanda, nos dan un total de ciento treinta días hábiles.

3.2.3. Medidas Cautelares previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En relación a este tema, resulta conveniente destacar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene la función de juzgar y ejecutar lo juzgado, pero dichas situaciones no se producen instantáneamente, ya que se debe primero substanciar el procedimiento, a través de diversas actuaciones que si bien culmina en una sentencia definitiva, a veces no garantiza la tutela judicial efectiva, motivo éste por el que se consideró necesario instaurar en el procedimiento contencioso administrativo, las medidas cautelares.

De acuerdo con la opinión de Carnelutti y Calamendrei, las medidas cautelares, tienen como función evitar que se realicen por el demandado, durante el curso del proceso, actos que impidan o dificulten la efectividad de la satisfacción de la pretensión que se ejercita.

Etimológicamente, la palabra medida, significa prevención, disposición, prevención a su vez, equivale a conjunto de precauciones y medidas tomadas para evitar un riesgo.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En el Derecho Romano, no se conocían las medidas cautelares, sin embargo contaban con ciertas instituciones parecidas y que cumplían con similares objetivos a las que tenemos hoy en día.

La *Pignoris Capio*, consistía en la toma por el acreedor, como garantía de determinados bienes del deudor, con el objeto de constreñirlo al pago de la deuda. También constituía un medio de coacción de que gozaba el Magistrado para embargar bienes a la persona que desobedeciera sus mandatos.

Con posterioridad la *legis actiones* fueron reemplazadas por el procedimiento formulario, en donde el Magistrado redactaba un pequeño documento en presencia y colaboración de las partes, en el que se señalaban de manera concreta las pretensiones del actor y demandado y se indicaba al Juez, la cuestión a resolver otorgándole el poder de juzgar y condenar al demandado en la suma que debería haber entregado para liberar la prenda.

Así en el Derecho Romano, una vez trabada la litis, la cosa litigiosa no podía ser enajenada, ni destruida, ni deteriorada, ya que ésta debía entregarse al litigioso en el estado en que se encontrara al iniciarse la contención, situación que como podemos observar es muy similar a lo que acontece en la actualidad, ya que la intención de la medida cautelar, es la suspensión de la ejecución del acto que se reclama, con el propósito de mantener las cosas en el estado en que se encuentran.

En el Derecho Español, se encuentran “las Siete Partidas”, sancionadas por el Rey Alfonso “El Sabio”, que específicamente en la Tercera norma sobre materia procesal, disponía que si el demandado enajenaba la cosa después del emplazamiento, la enajenación era nula, y en consecuencia el comprador perdía el precio que había pagado por ésta, siempre y cuando hubiera tenido conocimiento previo de la demanda, prohibiendo al demandada de disponer de la cosa sobre la cual versa la litis.

En nuestro País, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, previene las medidas cautelares que se pueden hacer valer en sus artículos 24 a 28, a través de la vía incidental.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Las medidas cautelares son instrumentos de acción rápida para asegurar el principio recogido en la jurisprudencia comunitaria europea de que la necesidad del proceso para obtener la razón, no se convierta en un daño para el que la tiene.

Las características de las medidas cautelares son:

- Instrumentalidad: ya que no tienen “*per se*” sustantividad propia y se justifican en razón de la existencia de un proceso.
- Provisionalidad: Sólo se mantienen mientras cumplan con su función de aseguramiento.
- Temporalidad: Tienen una duración limitada, mientras se substancia la litis principal.
- Variabilidad: Pueden ser modificadas, sustituidas o revocadas, si cambian los presupuestos que justificaron su concesión.

Los presupuestos en las medidas cautelares son:

1. Que exista una situación tutelable en función de la pretensión que se está ejercitando en el proceso.
2. Que exista apariencia de buen derecho, esto es que hubiera probabilidad de que el resultado en el proceso sea favorable a los intereses del particular.
3. Principio de prueba, que sea constituida por cualquier elemento que aunque no constituyendo prueba plena, lleve a una creencia racional de la certeza de lo que se alega.
4. Peligro en la demora. Que exista riesgo o amenaza en la efectividad del proceso y de la sentencia definitiva.
5. Prestación de fianza por el solicitante, para garantizar los perjuicios que pudiera ocasionar la medida cautelar solicitada.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

La medida cautelar podrá ser solicitada en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia firme y su tramitación se realizará por cuerda separada, siendo el Magistrado Instructor, quien deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.

El otorgamiento de esta medida, estará condicionada al hecho de que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

Para su otorgamiento, se deben cumplir con los requisitos previstos en la fracción II del citado artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a) Cuando se trate de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, surtiendo sus efectos, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutoria por cualquiera de los medios que permitan las leyes fiscales aplicables y b) Cuando la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando el solicitante otorgue garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable. La suspensión en este caso podría quedar sin efecto, si previa resolución del Magistrado Instructor, el tercero otorga a su vez contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la notificación del acto impugnado al solicitando y a pagar los daños y perjuicios que se le hubieran ocasionado, si finalmente la sentencia definitiva que se dicte fuera favorable a sus pretensiones, así como el costo de la garantía que éste último hubiera otorgado. No procede la admisión de la contragarantía si, de ejecutarse el acto, quedara sin materia el juicio.

Las medidas cautelares tienen la finalidad de mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, ya que como se ha dicho, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En el acuerdo en que se admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor, ordenará correr traslado a quien se le impute el acto administrativo, a quien se le solicitará que rinda un informe de ley en un plazo de tres días y en el caso de no hacerlo, se tendrán por ciertos los hechos que le fueron imputados por el actor.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que hubiera recibido el informe o de que se hubiera vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva, en la que conceda o niegue la medida cautelar solicitada o bien, decida sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse en un plazo de tres días, de no hacerlo, se dejarán sin efecto las medidas cautelares que le habían sido concedidas.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que mientras no se dicte sentencia definitiva, la Sala Regional que hubiera conocido el incidente podrá modificar o revocar en su caso, la resolución en la que hubiera decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

De acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente en su artículo 25, si el obligado a las medidas cautelares no da cumplimiento a éstas, conforme a lo resulto en la resolución que se dicte, o bien la autoridad no admite la garantía, se impondrá al renuente una multa 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 hubiera ocasionado cuando el afectado lo señale, caso en que el afectado tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, que correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios el servidor público.

Se podrá decretar también por parte de la Sala de conocimiento, una medida cautelar positiva, 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.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Cuando las medidas cautelares causen daños a terceros, la Sala ordenará 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. En el caso de que la indemnización no pueda ser cuantificable, la Sala será quien la fije discrecionalmente.

Asimismo, las medidas cautelares, podrán quedar sin efecto, si el tercero da caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas.

3.2.4. Fijación de Litis.

La palabra “litis” proviene del latín “*lis*” y se refiere a pleito o contienda, diferencia, disputa de litigio judicial, donde se litiga sobre una cosa. Este tecnicismo latino se conserva puro en español como litigio.

En ese tenor, se estima que no debe considerarse que la litis en el juicio contencioso administrativo, inicia al momento en que un particular, expone sus argumentos en la demanda, toda vez que con dicha conducta, sólo se puede estimar que el particular expone los agravios que le causa determinada actuación, ya que para que se configure la litis, deben existir dos partes en el juicio y una controversia que si bien se plantea con los argumentos del actor, lo cierto es que la contienda inicia una vez que ambas partes, hacen valer sus manifestaciones ante el Juzgador.

No obstante lo anterior, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuanto a la fijación de litis, regula en su artículo 50 que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emitirá sus sentencias y las fundará en derecho, de acuerdo con lo siguiente:

- La Sala de conocimiento, debe resolver la pretensión que el actor hizo valer en su demanda en relación con el acto administrativo impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.
- Si se hacen valer causales de ilegalidad, la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- Si en la sentencia se declara la nulidad de una resolución por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento, se deberá señalar cómo afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.
- La Sala tiene la facultad de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se estiman violados y examinar de manera conjunta 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.
- En el caso de las sentencias en las que se resuelva sobre la ilegalidad de una resolución emitida en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal podrá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no se satisfizo el interés jurídico del actor.
- No se podrá anular o modificar los actos de autoridades administrativos no impugnados de manera expresa en la demanda.
- En el caso de las 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.

Las consideraciones antes expuestas, se prevén en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el propósito de establecer claramente la manera en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe conducirse una vez que emita la sentencia que dirima la litis que se ventiló durante el procedimiento contencioso administrativo.

3.2.5. Pruebas.

Desde el punto de vista etimológico y de acuerdo con los puntos de vista de algunos procesalistas, la prueba deriva del adverbio *probe*, que significa honradamente y por dicha ascepción, se considera

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

que obra con honradez el que prueba o que pretende; sin embargo para otros, la prueba deriva de la palabra *probandum*, que significa recomendar, proveer, experimentar pantetizar, hacer fe.

En ese tenor, se habla de la prueba con diversas acepciones, tales como:

Actividad: Se tiene que la prueba, consiste en la acción de probar, esto es, el conjunto de actos de las partes (demandante, demandado, juzgador), de hacer o producir pruebas, con las que se demuestre con certeza la afirmación o negación de los hechos que se invocan dentro del procedimiento contencioso administrativo.

Medio: consiste en la diversidad de instrumentos o mecanismos que se proporcionan al Juzgador para el cercioramiento de los puntos controvertidos.

Procedimiento: Aquel conjunto de actos mediante los cuales se desarrolla formalmente el procedimiento.

Fin: El motivo o argumento que determina la necesidad imperiosa de cada una de las partes de probar su dicho en el proceso.

Resultado: Se considera como el grado de convicción que se logra en el juzgador con los medios probatorios que son ofrecidos.

Sin embargo y no obstante todas las acepciones antes descritas, debemos tomar en consideración que la prueba gramaticalmente como jurídicamente significa la acción y efecto de probar y que permiten al Juzgador, emitir una sentencia con apego a derecho.

De la prueba procesal, depende el acreditamiento de las afirmaciones de las partes el juicio, ya que si ésta no es eficaz, no puede demostrarse los extremos de la acción del demandante, de tal manera y de acuerdo con la máxima jurídica, se sostiene que quien tiene un derecho y carece de pruebas puede hacerlas valer ante los Tribunales, no tiene más que la sombra de un derecho.

A este respecto el autor Cipriano Gómez Lara señala “La correcta utilización de los medios de prueba, es algo sumamente importante en el proceso, porque, téngase muy en cuenta que las partes

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

y sus abogados muchas veces están convencidos de que tienen la razón de su lado. Una parte va y relata a su abogado con toda pasión y buena fe la problemática de su asunto. El abogado lo primero que le debe preguntar, ya que debe actuar primero como Juez, es: ¿Qué pruebas tiene usted?. No basta con tener el derecho, hay que acreditar que se le tiene. Y esto no solamente es difícil, sino en algunas ocasiones imposible”²⁴

En cuanto a las pruebas, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé disposiciones similares a las de los Códigos de Procedimientos Civiles, mismos que de una manera general, confieren a los Jueces amplias atribuciones para ordenar, de oficio, la práctica de los medios de pruebas no ofrecidos por las partes y la ampliación de los ofrecidos y proporcionados por éstas a fin de obtener un mejor conocimiento de los hechos materia de controversia.

De acuerdo con diversas tesis de jurisprudencia establecidas por nuestro máximo Tribunal, la carga de la prueba compete al actor, ya que éste debe probar los hechos constitutivos de su acción, puesto que de no hacerlo, deberá ser absuelto el demandado, aunque éste no justifique sus excepciones o no ponga ninguna clase de defensas.

Asimismo, se considera que la carga de la prueba, no constituye una obligación, puesto que el accionante no se encuentra obligado a probar sus hechos, sino más bien debe considerarse que debe existir un interés por probar sus argumentos de defensa, ya que esto traerá como consecuencia una sentencia favorable a sus intereses.

Lo anterior es así, ya que la presentación de la demanda, sólo constituye el ejercicio de una acción para hacer valer un derecho, ante una autoridad jurisdiccional, pero las pretensiones que en ella se hagan valer, deben probarse, a través de medios probatorios que tengan convicción ante el Juzgador que conoce de la litis planteada, ello con el firme propósito de acreditar los extremos de su acción y obtener un fallo en beneficio a los intereses de quien promueve el juicio.

²⁴ Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Ed. Trillas, Segunda Ed., México 1984, pp. 80 y 81.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

La carga de la prueba, para el demandante y el demandado, recae en aquellos hechos que funde sus pretensiones o excepciones hechas valer en el juicio contencioso administrativo y no así los hechos negados. Lo anterior ya que los hechos afirmados imponen la carga de la pruebas y los hechos negados sólo la imponen excepcionalmente.

El procedimiento probatorio, consiste en cuatro fases:

- Ofrecimiento de pruebas.- A través del cual las partes que contienden en el juicio, ofrecen al juzgador las pruebas con las que se pretende acreditar las pretensiones del demandante y los argumentos de excepción expuestos por las autoridades administrativas. Atento al principio de celeridad que rige el procedimiento contencioso administrativo y distinto a otros procesos, el actor al formular su demanda deberá ofrecer sus pruebas y el demandado deberá hacer lo conducente a través de la contestación de la demanda.

Existe una excepción a la regla, en tratándose de pruebas supervenientes, ya que éstas podrán ofrecerse en cualquier tiempo, siempre y cuando no se hubiera dictado sentencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La prueba superveniente se considera aquella de la que no se tenía conocimiento de su existencia, ya sea porque esta se hubiera formulado con posterioridad a la presentación de la demanda o de la contestación, o en el caso de que siendo de fecha anterior, bajo protesta de decir verdad, se manifieste que no se tenía conocimiento de ella.

- Admisión de pruebas.- En esta fase, el Juzgador va a determinar cuáles son los medios de prueba que las partes hubieran ofrecido, se van a admitir o a desechar, ya que en el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, previene que serán admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional de las autoridades mediante absolución directa de posiciones.

El Magistrado Instructor, realizará la admisión de las pruebas normalmente cuando admite la demanda o la contestación de la demanda y en caso de no exhibirlas, serán requeridas por el

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Juzgador para su exhibición, ya que de no hacerlo podría tenerlas por no admitidas a través de un auto que emita para tales efectos.

De lo anterior se desprende que el momento procesal oportuno para ofrecer las pruebas que acrediten la veracidad de las afirmaciones del actor, es al momento de presentar la demanda de nulidad y para la autoridad demandada, lo será al momento en que de contestación a la demanda, salvo en los casos en que se trate de pruebas supervenientes, ya que éstas podrán presentarse en cualquier tiempo, siempre que no se hubiera dictado la resolución definitiva.

En este aspecto, conviene establecer, que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo concede la oportunidad legal de ofrecer toda clase de pruebas con excepción de la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que éstos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Asimismo, la no exhibición de las pruebas ofrecidas en el momento procesal oportuno, traen como consecuencia que se retarde el procedimiento contencioso administrativo, ya que conforme a la Ley, la Sala de conocimiento tiene la obligación de requerir a las partes para la exhibición de las probanzas, lo cual prolonga el tiempo en que el juicio debería culminarse de acuerdo, puesto que se concederán cinco días para su exhibición y posteriormente se dará vista a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga, lo que sucederá al presentar la demanda para el actor o en la contestación de la ampliación de la demanda para la autoridad emisora del acto impugnado.

Para el caso de las pruebas supervenientes, la Ley de la materia dispone, que de presentarse en la substanciación del juicio, se tendrá que dar vista a la contraparte y se concederá un plazo de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga, hecho que no sucede en todos los casos y que permite a las partes ofrecer pruebas de esta naturaleza, que pueden acreditar la veracidad de sus argumentos y definen la litis planteada en el juicio.

El Magistrado Instructor, también podrá ordenar la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos, a esta situación se le denominada “diligencias para mejor proveer” y consisten en todas aquellas actuaciones que realiza de oficio el

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

órgano jurisdiccional, con el fin de crear convicción sobre los hechos controvertidos. Se trata de una facultad discrecional para el Juzgador, por lo que dicha situación no resulta obligatoria dentro del procedimiento contencioso administrativo.

En base a lo anterior, se busca que el Tribunal resuelva conforme a la verdad material que implica que el órgano jurisdiccional realice una serie de actividades con el propósito de lograr el esclarecimiento de los hechos en controversia, aún cuando las partes no lo hubieran alegado ni probado y no sólo a la verdad formal en la que el juzgador sólo resuelve la controversia de acuerdo con lo alegado y probado por las partes contendientes.

Las pruebas que pueden exhibirse son:

La confesional.- Es el reconocimiento de las partes que hacen en su perjuicio, dicha confesión puede ser expresa o tácita; a excepción de la 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 de acuerdo con lo que dispone el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La documental.- Es la que se puede proporcionar en cualquier representación material que pueda proporcionar algún conocimiento para la solución de los puntos litigiosos. De acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, clasifica a esta prueba en documentos públicos y privados.

La pericial judicial.- Es aquella que se ofrece por las partes para acreditar los hechos que apoyan su pretensión o en uso de las facultades para mejor proveer, ya que el Magistrado Instructor podrá ordenar de oficio su desahogo. Es pericial judicial, porque se decreta por el Juzgador, bien sea a petición de parte o de oficio.

La testimonial.- Es aquella prueba de la que se allega el Juzgador respecto de noticias acerca de los hechos que le constan a un testigo por haberlos presenciado y que constituyen los puntos controvertidos, este testigo no forma parte del proceso, sólo coadyuva a dilucidar la litis planteada por las partes.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

La de Inspección o reconocimiento Judicial.- Es el medio de prueba que consiste en el examen o comprobación directa del Juzgador, ya sea de personas, cosas u objetos, que le permitan aclarar los hechos que no requieren conocimientos técnicos especiales. La inspección judicial es a petición de parte o de oficio.

La presuncional.- Esta prueba se clasifica en legal cuando son establecidas expresamente por la ley; y humana, cuando se deducen de los hechos comprobados en el proceso. A su vez las presunciones legales se subdividen en absolutas, que son las que no admiten prueba en contrario y las presunciones relativas, aquellas que admiten prueba en contrario.

Preparación de pruebas.- Esta fase consiste en los diferentes actos del Juzgador, de las partes y de los auxiliares, con el propósito de estar en posibilidad de desahogar las pruebas que hayan sido admitidas, o bien ordenadas con base en las diligencias para mejor proveer. El Magistrado Instructor deberá requerir a las autoridades, sean parte o no en el juicio, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hubieran sido expedidas de manera oportuna a la parte interesada.

En cuanto a la prueba pericial regulada en el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Magistrado deberá requerir a las partes, para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, mismos que deberán acreditar que reúnen los requisitos para aceptar y protestar el cargo que le es conferido, apercibiéndolo que si no lo hacen o el perito propuesto no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento. El Magistrado señalará fecha y hora para el desahogo de la prueba, o bien concederá un término de quince días para rendir su dictamen.

Se concede a las partes por una sola vez y por causa que así lo justifique, para solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución del perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta, la parte que hubiera sustituido a su perito, ya podrá hacerlo de nueva cuenta.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

La ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución del perito, puede traer como consecuencia el que se retarde la substanciación del juicio, toda vez que de concederse la solicitud planteada por alguna de las partes, da pauta a que el juicio no tenga la celeridad que se exige para impartir justicia de manera eficaz, pronta y expedita, estimando que cualquiera de las pruebas que son ofrecidas, no siempre resultan idóneas.

En el caso de la prueba testimonial, el Magistrado Instructor requerirá al actora para que presente a su testigo en el día y hora previamente establecidos y en el caso de que no sea posible su presentación lo mandará citar.

En la prueba confesional, se debe señalar que ésta corre a cargo de los particulares, procediendo el Magistrado Instructor a citarlos para que se presenten en el día y hora previamente señalados, si dicha prueba es a cargo de la autoridad, le requerirá que rinda el informe correspondiente dentro del plazo que le sea concedido.

- Desahogo de pruebas.- Esta fase consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas, ello dependiendo de la prueba a desahogarse, esto significa la sencillez o complejidad de la probanza ofrecida. En el caso de las pruebas documentales éstas se desahoga por su propia naturaleza, ya que éstas obran agregadas en autos, no así por cuanto hace a la prueba confesional, la testimonial, la pericial y la inspección, ya que todas ellas requieren de un procedimiento especial para su desahogo.

3.2.7. Plazos y Notificaciones.

Es en un capítulo especial de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se prevé lo relativo a las notificaciones y a los términos y/o plazos en que se deben computar, específicamente del artículo 65 al 72 de la citada Ley, en la que se establecen los elementos de seguridad jurídica que se deben observar para dar a conocer formalmente a las partes, los autos, resoluciones, promociones o determinaciones en el juicio.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En efecto, se toda resolución dentro del Juicio, debe notificarse o bien, darse el aviso por correo electrónico, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente hubiera sido turnado al actuario para tal efecto y asentarse la razón respectiva a continuación de la misma resolución. Al efecto se prevé una sanción al actuario, para el caso de que no se cumpla con dicha disposición legal o incluso de reiterarse su omisión, el funcionario podría ser destituido sin responsabilidad para el Estado. (artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que sufrió una reforma en su primer párrafo, publicada en Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2010).

En tratándose de las notificaciones, el actuario deberá asentar la razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación de los avisos por correo personal electrónico, así como de las notificaciones personales y por lista, ello con el propósito de acreditar la forma en que se efectuó la diligencia, agregando los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas, como constancia de dichas actuaciones. (artículo 66 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, reformado el 12 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2009 en el Diario Oficial de la Federación).

Ahora Bien, de acuerdo con lo que dispone el artículo 67 de la citada ley, reformado el 12 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación, los particulares que se apersonen en el juicio, tienen la obligación de señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones, en la que se les hará de su conocimiento, ya sea de manera personal o por correo certificado, de las siguientes resoluciones: I. Las que corra traslado de la demanda, en el caso del tercero, así como el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad a que se refiere el artículo 13, fracción III de la citada Ley; II.- En la que se mande citar al testigo que no pudiera ser presentado por la parte oferente y la que designe al perito tercero, en el caso de dichas personas; III. El requerimiento o prevención a que se refieren los artículos 14, 15, 17 y 21 a la persona que deba cumplirlo y IV.- La resolución del sobreseimiento del juicio y la sentencia definitiva, al actor y al tercero. En los demás casos las notificaciones se realizarán por medio de boletín.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En este aspecto, conviene señalar que el precepto legal es muy claro y prevé la forma y términos en que se deberán realizar las notificaciones a las partes, siendo una nueva modalidad, la relativa a la notificación a través del boletín electrónico que es el medio de comunicación oficial electrónico, a través del cual el Tribunal, da a conocer las actuaciones o resoluciones en los juicios contenciosos federales que tramitan ante el mismo, a excepción del emplazamiento, sobreseimiento y sentencia para las autoridades demandadas, ya que su notificación se realizará por oficio de acuerdo con lo previsto en el artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este mismo sentido, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 68 reformado el 12 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, prevé la forma en que se deberán realizar las notificaciones a la autoridad demandada, específicamente a la Unidad Administrativa a la que corresponda la representación en el juicio de conformidad con el artículo 5 de la citada Ley, en cuanto al emplazamiento y las notificaciones del sobreseimiento cuando éste proceda, así como de la sentencia definitiva, de las cuales se hace la cita expresa, que se realizará por oficio y en los demás casos se realizará por Boletín Electrónico.

Conviene tomar en consideración que el precepto legal en cita, establece también que el requerimiento o notificación a otras autoridades se tiene que realizar por oficio, y que si el domicilio de la sede principal de la autoridad se encuentra en el lugar de la sede de la Sala, el actuario deberá hacer la entrega, recabando la constancia de recibido.

A través del Boletín Electrónico, se publicarán la lista de autos y resoluciones dictados por un Magistrado o Sala, al día hábil siguiente de su emisión, a fin de que las partes tengan conocimiento de dichas actuaciones. En dicha publicación se deberá señalar la denominación de la Sala; la Ponencia del Magistrado que corresponda; el nombre del particular y la identificación de las autoridades a notificar, la clave del expediente y el contenido del auto o resolución, a fin de no dejar en estado de indefensión a las partes respecto de la actuación que se publica. Esto se encuentra regulado en el artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo reformado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, pero lo trascendente de dicho

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

dispositivo legal, es que se tiene como fecha de notificación la del día en que se publique en el Boletín Electrónico y el actuario lo hará constar en el auto o resolución de que se trate.

Se considera que el Boletín Electrónico, se convierte en un documento de consulta cotidiano, dado que las partes deberán verificar que las notificaciones realizadas por la Sala que conoce del juicio, no le causen algún perjuicio, ya que en caso de considerar lo contrario, se tendría la posibilidad de impugnar la notificación a través del recurso de reclamación en la forma y términos en que éste se encuentra contemplado en la ley, ya que de no hacerlo consentirá la notificación que se realizó, lo cual podría causar perjuicio en el juicio de nulidad y traería como consecuencia una sentencia desfavorable.

Todas las publicaciones del Boletín Electrónico que se hubieran realizado, estarán resguardadas en un Archivo Especial y hará la certificación, a través de un servidor público competente. Asimismo, dicho dispositivo legal dispone que la lista también podrá darse a conocer mediante documento impreso, el cual será colocado en un lugar accesible de la Sala que conozca del juicio y en la misma fecha en la que se publique el Boletín Electrónico.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo reformado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, se establece que la notificación surte sus efectos, el día hábil siguiente a aquél en que el mismo día en que fueron realizadas.

También se entiende por legalmente efectuada la notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, cuando ésta se realice por cualquier medio por el que se pueda comprobar la recepción de los actos que se notifiquen, situación que se encuentra prevista en el artículo 71 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Finalmente el artículo 72 de la Ley de la materia, establece que una notificación omitida o irregular, se podrá considerar como legalmente realizada, en la fecha en el que el interesado se haga sabedor de su contenido.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

3.2.7. Incidentes.

En la substanciación del juicio contencioso administrativo, los incidentes se agotan con el propósito de resolver una cuestión que sobreviene de manera accesoria a la acción que originalmente fue promovida por la parte demandante, éste incidente puede ser resuelto a través de una sentencia definitiva recaída al litigio principal o en una sentencia especial denominada “interlocutoria” que es aquella que la Sala que conoce de un juicio pronuncia antes de dictar la sentencia definitiva, ordenando la substanciación del incidente propuesto por una de las partes.

Los incidentes se encuentran previstos en el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que son incidentes de previo y especial pronunciamiento a excepción de los incidentes de falsedad de documentos y condonación de costas e indemnización.

En dicho dispositivo legal, se prevé que cuando la promoción de un incidente se realice de manera frívola e improcedente, se impondrá a quien la promueva una multa de diez a cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Se considera un Incidente de Previo y Especial Pronunciamiento, aquel que se refiere a presupuestos de validez del proceso y, que por ende impiden que siga su curso en tanto no sean resueltos y que se resolverán mediante un fallo especial que sólo concierne a una sentencia interlocutoria, tales como el de incompetencia por razón del territorio, de acumulación de juicios, nulidad de notificaciones, recusación por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad y el de falsedad de documentos.

Dentro de los incidentes que regula la ley de la materia se encuentran contemplados los siguientes:

El Incidente de Incompetencia por razón de Territorio se puede realizar por oficio por la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o a petición de parte interesada, cuando se estime que el Juicio Contencioso Administrativa deba hacerse del conocimiento de una Sala distinta a aquella que conoce del Juicio.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

De conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando sea la Sala de conocimiento quien advierta que es otra Sala quien debe de conocer del Juicio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio y enviará los autos, una vez hecho lo anterior, la Sala que recibió el expediente, decidirá en un plazo de cuarenta y ocho horas siguientes, aceptar la competencia, haciendo saber su resolución a la Sala requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal dando normal tramitación al juicio, si estima que no le corresponde conocer del juicio, informará también dicha situación a las partes y al Presidente quien lo remitirá al Pleno de la Sala Superior, para que sea ésta, quien en definitiva decida quién es la Sala que conocerá del juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a una Sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada a las Salas y a las partes y remita los autos a la que sea declarada competente.

Si es una de las partes quienes advierten que la Sala Regional es incompetente, podrán acudir ante el Presidente del Tribunal, antes de que se cierre la instrucción en el juicio, exhibiendo una copia certificada de la demanda y de las constancias que considere necesarias, a fin de que se someta el asunto ante el Pleno del Tribunal, quien resolverá en definitiva, el incidente planteado. En el caso de que las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya incompetencia se denuncie, con el propósito de integrar las constancias que deben someterse ante el Pleno.

El incidente de acumulación de juicios, se tramita con el propósito de tener seguridad jurídica, toda vez que en múltiples ocasiones, ocurre que durante la tramitación del juicio se surten diversas causales en que las partes o el acto materia de litis, tienen cierta conexión con otro juicio que se substancia en una Sala diversa, por lo que existe la necesidad de evitar incertidumbre jurídica entre sentencias contradictorias.

En este sentido, el incidente de acumulación del juicio se tramita conforme a lo previsto en el artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, para lo cual se solicitara el

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

envío de los autos del juicio en un término que no exceda de seis días. El Magistrado que conozca del incidente, tendrá un plazo de cinco días para formular un proyecto de resolución que se someterá a la Sala, la que dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

Dicho incidente de acumulación procederá de acuerdo con las hipótesis previstas en el artículo 31 de la ley de la materia, que dispone que la acumulación de dos o más juicios procede cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios; cuando siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impune varias partes del mismo acto; o bien cuando las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean antecedentes o consecuencia de los otros.

El incidente de nulidad de notificaciones, se podrá realizar una vez iniciado el Juicio Contencioso Administrativo, en el supuesto de que algunas de las notificaciones realizadas por los actuarios del Tribunal, no se ajustaran a las reglas que previene la Ley de la materia, en cuyo caso, las partes se encuentran en posibilidad de realizar dicho incidente, en términos de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Dicho dispositivo legal establece que cuando las notificaciones no fueran hechas conforme a lo que dispone la ley de la materia, serán nulas, para lo cual la parte que se considere perjudicada podrá solicitar la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en el que se promueva la nulidad.

En el caso, si la promoción de nulidad es infundada, se desechará de plano, pero si se admite la promoción se dará vista a las partes, para que en el término de cinco días expongan lo que a su derecho estimen conveniente y una vez transcurrido el plazo, se procederá a dictar la resolución que en su caso corresponda.

Si se estima procedente el incidente y se declare la nulidad, la Sala de conocimiento ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores y se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Distrito Federal, sin que exceda del 30% del sueldo mensual y podrá ser destituido del cargo en caso de reincidencia sin responsabilidad para el Estado.

Este incidente puede promoverse incluso hasta después en que se hubiera dictado la sentencia definitiva en el juicio, en el caso en que la notificación de la sentencia no se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para cuyo caso se dejaría en estado de indefensión a alguna de las partes, ya que no podría interponerse el juicio de amparo o el recurso de revisión según sea el caso, para lo cual una vez resuelto el incidente de notificación, se contará nuevamente con el plazo legal para la interposición del medio de defensa que se estime conveniente para cada una de las partes.

Para el caso del Incidente de Recusación por causa de Impedimento, se debe tomar en cuenta que el término “recusar” es el acto en el que se solicita a un funcionario público que se inhiba de seguir conociendo un asunto en concreto, por concurrir en impedimento legal.

Bajo ese tenor, en el Juicio Contencioso Administrativo, tanto los Magistrados como los peritos del Tribunal podrán ser recusados, cuando se configure alguna de las hipótesis de impedimento señaladas en el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que implican la existencia de algún factor objetivo o subjetivo que pueda afectar su parcialidad en el juicio, al tener cierto interés personal o de negocios en el resultado que se obtenga al dictarse la sentencia definitiva.

Dicho incidente, únicamente podrá presentarse antes del cierre de la instrucción en términos de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de la materia, la recusación de magistrados, deberá realizarse a través de un escrito que se presente en la Sala o Sección en donde se encuentre adscrito el Magistrado, anexando 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 al conocimiento del Pleno. En caso de omisión del informe se presumirá cierto el impedimento. En el

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

caso de que el Pleno considere fundada la recusación el Magistrado de la Sala Regional será sustituido en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y si se tratara del Magistrado de la Sala Superior, éste deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente, éste será sustituido.

En el caso del Perito del Tribunal, la recusación 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 y se pedirá al perito que rinda un informe dentro de los tres días siguientes, en el caso de omisión se considerará cierto el impedimento y si la Sala considerara fundada la recusación sustituirá al perito.

Si un Magistrado ocurre en alguno de los impedimentos previstos en el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene el deber de excusarse del conocimiento de los negocios relativos al juicio y una vez realizado dicha manifestación, el Presidente de la Sección o de la Sala Regional turnará el asunto al Presidente del Tribunal a fin de que lo califique en términos del artículo 12 de la citada Ley, para que en caso de ser fundada, se procederá conforme lo dispone la Ley Orgánica del Tribunal.

El Incidente de reposición de autos se estima de previo y especial pronunciamiento y se considera en los casos en que se hubiera perdido o destruido parcial o total del expediente en el que se engrosen los autos de un Juicio Contencioso Administrativo, a fin de generar un elemento de seguridad jurídica.

Conforme a lo previsto en el artículo 37 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tanto las partes como el Magistrado Instructor, podrán de oficio, solicitar el mencionado incidente, cumpliendo con ciertas formalidades.

Para efectos de este incidente, La Sala deberá hacer constar en acta la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de actuaciones que integraban al mismo, quedando a partir de esa fecha suspendido el juicio y no correrán términos.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban al instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder a fin de reponerlo y una vez integrado, en el plazo de cinco días, la Sala declarará repuestos los autos y se levantará la suspensión para así continuar con el procedimiento.

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

Conforme a las garantías individuales de seguridad y certeza jurídica de debido proceso y acceso a la Justicia, previstas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estimó necesario establecer en el juicio contencioso administrativo el Incidente por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, que tiene como finalidad primordial, interrumpir el procedimiento por un periodo máximo de un año, para que los interesados en el juicio, tengan la oportunidad legal de dar frente al cúmulo de consecuencias legales y/o materiales que se deslinden de un evento como el fallecimiento, la incapacidad o la declaratoria de ausencia de una persona física, al igual que la disolución de una persona moral, en forma tal que aquellos que puedan encontrarse en posibilidad de comparecer a juicio en vena de los derechos que les sean conferidos por la ley.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el incidente en comento, será decretado por el Magistrado Instructor que conozca del juicio, de oficio o a petición de parte en la vía incidental, desde el día en que conozca de alguno de los eventos antes referidos.

Si el plazo máximo (un año) transcurre, sin que comparezcan los interesados en cada uno de los casos, esto es el albacea en una sucesión; el representante legal en la disolución de una persona moral o declaratoria de ausencia de persona física, o bien el tutor del incapaz, se procederá a la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se realicen por lista al representante de la sucesión.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Existen también otros incidentes, que no suspenden el procedimiento normal seguido en el juicio contencioso administrativo, pero que sin embargo gozan de mucha relevancia, dada la resolución que puede recaer a los mismos, con las que incluso puede culminar el medio de defensa intentado.

El Incidente de falsedad de documentos puede desahogarse cuando alguna de las partes afirme la falsedad de algún documento que obre en autos del expediente, incluyendo las promociones y actuaciones, a efectos de que la Sala conozca de dicho hecho y realice la declaratoria respectiva privando de eficacia jurídica al mismo dentro del proceso. Este incidente podrá hacerse valer conforme a lo previsto en el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Magistrado Instructor antes del cierre de la instrucción del juicio.

La tramitación de este incidente, se substanciará conforme a las reglas generales previstas en el último párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, se correrá traslado a las partes por el término de tres días, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentaran los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y de peritos, siendo aplicables en este caso, la prueba pericial y testimonial, a fin de acreditar la procedencia del mismo.

El Incidente de costas e indemnización, se promoverá de acuerdo con lo que dispone el cuarto párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que este incidente no se encuentra contemplado en una norma de tramitación especial, pero que procede de acuerdo con lo que prevé el artículo 6º de la Ley de la materia, en la que se previene la posibilidad de que el actor pueda ser condenado al pago de costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con el propósito de dilatar el cobro de un crédito fiscal o bien que la autoridad demandada indemnice al particular afectado, por el importe de daños y perjuicios causados, cuando cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda al concepto de impugnación que se estime procedente.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

3.2.8. Improcedencia y Sobreseimiento.

Debemos entender como improcedencia en el Juicio, a la imposibilidad jurídica que tiene el Juzgador para realizar el análisis del asuntos que se le presenta, por cuestiones de hecho o de derecho, que provoca que el Órgano Jurisdiccional no pueda admitir y resolver la pretensión de la parte actora.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, determina las causas de improcedencia del juicio, esto es, se establecen las causas específicas por las que no procede el medio de defensa intentado, mismas que dan lugar al sobreseimiento en la mayoría de los casos, ya que no necesariamente éstas sobrevienen de alguna de esas causas. Un ejemplo de ello es lo regulado en la fracción I del artículo 9 de la Ley de la Materia, en la que se establece que procede el sobreseimiento por desistimiento del demandante, la cual, no es una causa contemplada en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que aún cuando el juicio interpuesto cumple con las formalidades para su procedencia y por ende sí procede, es la parte actora quien por su propia voluntad se desiste de su acción y ello trae como consecuencia que se sobresea el juicio intentado.

En el Juicio Contencioso Administrativo, las causales de improcedencia y sobreseimiento deben ser examinadas de oficio y se encuentran contempladas en el artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para algunos autores, las causas de improcedencia y sobreseimiento, deberían considerarse como incidentes de previo y especial pronunciamiento, ya que aún cuando su planteamiento no suspende el procedimiento, lo cierto es que la Sala de conocimiento, debe estudiar las cuestiones hechas valer en este sentido, ya que no puede emitir sentencia en cuanto al fondo, si primero no analiza la causal de improcedencia.

Luego entonces la improcedencia se configura, ante la imposibilidad de que el ejercicio de la acción logre su objeto, esto es, el pronunciamiento y aplicación del derecho al caso concreto, ante la existencia de un impedimento legal o material, para que el Jugador analice y falle respecto del asunto que se le plantea.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

El sobreseimiento debe considerarse como la culminación prematura de un procedimiento por falta de algún elemento constitutivo de carácter fundamental para su normal tramitación y conclusión, por lo que esto trae como consecuencia un sentencia que da por concluido el juicio sin resolverse el fondo del asunto, ya que la Sala de conocimiento, no se pronunciará sobre los argumentos de la demandante hechos valer en contra del acto o resolución impugnada, ni tampoco se tomarán en consideración los argumentos hechos valer por la autoridad demandada para sostener la validez y legalidad de su actuación.

Las causales de sobreseimiento se encuentran contempladas en el artículo 9 de la Ley de la Materia, tales como el desistimiento del demandante o su muerte, o cuando durante el juicio aparezca alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo antes mencionado; asimismo se da en el caso de que la autoridad deje sin efectos las resolución o acto impugnado o quede sin materia el juicio.

En virtud de lo anterior, se determina que el examen de oficio de las causales de improcedencia y sobreseimiento, son realizadas por el Magistrado Instructor, a fin de conocer si se cumplen con los requisitos de procedencia previstos en las disposiciones fiscales y que se encuentran reguladas en la ley de la materia y que en caso de que alguna de ellas proceda, se culminará el juicio, pero sin entrar al análisis de fondo de la litis planteada.

3.2.9. Alegatos y Cierre de la Instrucción.

En la substanciación del Juicio, se prevé un término más para las partes, de cinco días, para formular alegatos por escrito, que iniciaran una vez que el Magistrado Instructor diez días después hubiera concluido la substanciación del juicio y no existiera ninguna cuestión pendiente que impidiera su resolución. El término para formular los alegatos, deberá notificarse por lista a las partes y las manifestaciones que se realicen por las partes deberán ser consideradas al dictar la sentencia. Una vez vencido dicho plazo, con alegatos o sin ellos la Sala de conocimiento deberá emitir el acuerdo en el que se declare cerrada la instrucción.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Lo anterior se encuentra previsto en el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, teniendo como fin primordial la formulación de los alegatos, el que las partes que intervienen en el juicio, tengan la oportunidad legal de abundar y reforzar los argumentos de acción propuestos por el actor y de excepción hechos valer por la autoridad demandada, para acreditar al Magistrado que conoce de la litis planteada en el juicio, que tanto sus pruebas como sus argumentos que ha realizado, son fundadas y que por ende las pretensiones de la parte contraria son infundadas al no lograr acreditar los extremos de su acción.

En este aspecto, resulta importante resaltar el hecho de que la formulación de los alegatos, no tienen como propósito fundamental el que se introduzcan nuevos elementos en la litis del juicio, sino que su finalidad, es la de reforzar aquellos argumentos planteados en la demanda y ampliación de demanda para el actor y en la contestación de la demanda y contestación de la ampliación de la demanda para la autoridad demandada, con el propósito de influir en el ánimo del Juzgador al momento en que éste dicte el fallo definitivo en el juicio de nulidad interpuesto.

Asimismo conviene apuntar, que el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que los alegatos deben presentarse por escrito, lo cual trae como consecuencia que se retarde aún más el procedimiento y no se pueda impartir justicia de manera pronta y expedita, ya que el hecho de que los alegatos se presenten de esa forma, conlleva a que el Juzgador tenga en primer lugar que esperar a que transcurran diez días después de que concluyó la substanciación del juicio y de que no exista alguna cuestión pendiente, para que notifique a las partes y una vez hecho esto, conceda el término de cinco días para formular sus alegatos por escrito, para lo cual necesariamente tuvieron que haber transcurrido quince días hábiles, lo cual sin lugar a dudas es un retardo más dentro del procedimiento que se realiza en el juicio, ya que la formulación de los alegatos podría en su momento ser de manera verbal, lo cual conllevaría a evitar que el Magistrado Instructor tuviera que emitir un acuerdo y notificarlo a las partes.

Asimismo, se establece que la formulación de alegatos, debe ser considerado por el Magistrado Instructor de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 47 de la Ley de la Materia, ya que de no ser así, genera un vicio de procedimiento en perjuicio de las Garantías de debido Proceso Legal y

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Audiencia, pues debemos tomar en cuenta que las partes, pueden a través de la presentación de los alegatos, reforzar todas y cada una de las manifestaciones expuestas, con las que se pretenden acreditar los extremos de su acción.

Ahora bien, la instrucción del juicio, se considera como la serie de etapas procedimentales, con sus respectivas actuaciones de las partes y el Juzgador y su cierre implica el que ya no hay ninguna cuestión pendiente de desahogar, momento en el que el Magistrado Instructor estará en posibilidad de dictar el fallo que corresponda en el juicio.

3.2.10. Sentencia y Causales de ilegalidad.

La sentencia es la culminación del procedimiento contencioso administrativo, es la resolución final de la controversia planteada en el juicio, que se estima como definitiva y que en términos del artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deberá ser emitida por la Sala por unanimidad o mayoría de votos, lo que deberá ocurrir en un término de sesenta días.

Para tales efectos el Magistrado Instructor deberá formular su proyecto dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se dictó el acuerdo de cierre de instrucción, el cual comenzará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Si la mayoría de los magistrados están de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular un voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no excederá de diez días. Si el proyecto no es 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.

No debemos olvidar que en el caso de dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no es necesario que se hubiera cerrado la instrucción.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

El fallo emitido por la Sala de conocimiento deberá fundarse en derecho y resolver las pretensiones del actor que se deduzcan en su demanda, en relación con la resolución impugnada, teniendo el Magistrado Instructor la posibilidad de invocar hechos notorios.

La sentencia se encuentra estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, esto es, se crea un silogismo jurídico, en donde la premisa mayor es la norma jurídica aplicable al caso concreto; la premisa menor, que considera los hechos controvertidos y la conclusión que reviste el sentido de la sentencia que es la culminación de la litis planteada.

Ahora bien, no obstante que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé cuáles son los requisitos que una sentencia debe contener, lo cierto es que la Doctrina los ha dividido en requisitos formales y los sustanciales:

Requisitos formales.- Se considera que son aquellos elementos de forma de redacción y elementos que deben contener, en este sentido el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes de toda resolución judicial, (la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministros y la autorización del secretario), las cuestiones que fueron planteadas y las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, resolviendo con precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal y en su caso, fijando el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Así pues, las sentencias están estructuradas en:

- El preámbulo; en el que se debe señalar el lugar y la fecha del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia.
- Los resultados; que son aquellas consideraciones de tipo histórico descriptivo en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto, estableciéndose la posición de las partes, sus argumentos; las pruebas y el desahogo de las mismas, sin que en esta parte se realice un análisis de tipo estimativo o valorativo.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- Los considerandos que constituyen la parte medular de la sentencia en la que después de haberse relatado los antecedentes del asunto, se realizan las conclusiones y opiniones del Tribunal, tomando en cuenta para ellos las manifestaciones de las partes y las pruebas ofrecidas.
- Y los resolutivos, en los que se precisa de manera concreta si el sentido de la sentencia es favorable al actor o a la autoridad.

Requisitos sustanciales: Son aquellos aspectos internos o esenciales del proceso.

Castillo Larrañaga y de Pina señalan al respecto, que los requisitos sustanciales son la Congruencia, la motivación y la exhaustividad.²⁵

El principio de congruencia, estriba en que al resolver la controversia el H. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus Salas Metropolitanas o Regionales se sujeten a lo planteado por las partes en la demanda, su ampliación si la hubo y en la contestación a una y a otra, sin omitir nada, ni añadir cuestiones jurídicas no propuestas oportunamente por aquellas.

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativo del Primer Circuito, brinda una acepción del principio de congruencia, el cual se contiene en la Jurisprudencia siguiente:

“PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECCER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL.

En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma, sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. (No. Registro: 195706, Materia(s): Administrativa, Común, Novena Época, Instacia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, Agosto de 1998, Tesis: I. 1o.A. J/9, Página: 764.)

²⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1990. p.p. 164.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

El principio de Congruencia es exigido por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su tercer párrafo dispone que las Salas deberán 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.

Por su parte, **la motivación** aún cuando no es exclusiva de la sentencia, al constituir una garantía que tiene todo gobernado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 16 Constitucional, el cual obliga a la autoridad incluyendo a las jurisdiccionales a fundar y motivar su acto. En tal virtud la motivación de la sentencia consiste en señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto.

La motivación también incluye por supuesto la fundamentación que la sentencia debe revestir, toda vez que es una declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que se tomaron en consideración por el Órgano Jurisdiccional para la emisión de la sentencia, lo cual también se encuentra previsto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que señala que las sentencias deberán fundarse en derecho, lo que implica necesariamente que la Sala de conocimiento, tome en consideración lo previsto en la Ley, pudiendo hacer uso de la interpretación, de la integración, de la analogía de los principios generales de derecho, de la doctrina, de la jurisprudencia, todo ello a fin de poder dirimir la controversia que se ventila en el juicio.

Se debe observar también que el artículo 14 Constitucional, establece que la sentencia se debe emitir, conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho, siendo lo anterior una exigencia para el Juzgador quien dicta el fallo, toda vez que el citado artículo 50 de la Ley de la materia, así lo prevé al señalar que las sentencias deberán fundarse en derecho.

En consecuencia, el hecho de que se contemple la interpretación de las normas jurídicas, para efecto de emitir la sentencia, es por el hecho de que el Juzgador no puede dejar de resolver la litis planteada, a falta de norma expresa o por la existencia de alguna laguna en la ley, ya que al surgir

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

una situación de esa naturaleza, no se impide al Órgano Jurisdiccional que aplique de manera análoga, por mayoría de razón o en base a los principios generales de derecho que aplique algún método de interpretación, si esto lo conlleva a dictar una sentencia conforme a derecho corresponda.

En este sentido la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la revisión 351/73, sostuvo la Tesis que en seguida se cita:

“DOCTRINA. PUEDE FUNDARSE EN ELLA UNA SENTENCIA. Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de Derecho, sin embargo, cuando la ley es oscura y se tratan de precisar conceptos jurídicos, puede hacerlo auxiliándose de la Doctrina, si le resultan convincentes las consideraciones que toma de ella.”

Ahora bien, **el Principio de Exhaustividad**, es consecuencia de los dos anteriores y se traduce en el deber jurídico del Juzgador de analizar todos y cada uno de los argumentos de las partes con objeto de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación de la misma, ya que en caso de omitir el estudio de alguna prueba o algún argumento expuesto por las partes, se puede considerar que se viola en perjuicio de alguna de las partes el principio antes señalado.

Tal situación tiene como objetivo principal el que el Juzgador imparta la Justicia de manera pronta y expedita, ya que el análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas, así como de las pruebas ofrecidas, permite considerar, que el Juzgador dictó sentencia en base a la litis planteada.

Causas de ilegalidad. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 51 prevé las causas de anulación de un acto administrativo, estableciendo al respecto en sus cinco fracciones lo siguiente:

- Incompetencia de la autoridad (fracción I). Ésta se presenta, cuando la autoridad que emite el acto administrativo, no cuenta con facultades expresas previstas en la norma para emitir la resolución que se impugna en el juicio de nulidad, o bien alguno de los antecedentes que le dieron origen. La incompetencia la autoridad se puede generar por diversos ámbitos, entre otros el de materia, territorio, cuantía y temporalidad.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que éstas afecten las defensas del particular y trascienda en el sentido de la resolución impugnada, incluso la ausencia de fundamentación y motivación en su caso (fracción II). Se consideran aquellos requisitos que la resolución en sí misma debe contener y cumplir, tales como el lugar y fecha en que se emite, el nombre y cargo del funcionario emisor, el nombre de la persona a la que se dirige y su domicilio, etc.
- Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada (fracción III). En este aspecto, se considera que existen vicios en el procedimiento, cuando se incumple con las formalidades que deben observarse de forma previa a la emisión de la resolución en el procedimiento del que derivó. Para que se dé este supuesto, se requiere que las omisiones y los vicios trasciendan al sentido de la resolución y que afecten las defensas del particular, ya que de no ser así, no se decretaría la nulidad en el juicio contencioso administrativo.
- Que los hechos que motivaron el acto no se realizaron efectivamente, o bien fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada por la autoridad administrativa. Asimismo que el acto se dictó en contravención a las disposiciones aplicables, o que se dejaron de aplicar las correspondientes (fracción IV). A guisa de ejemplo, podemos considerar que resulta aplicable lo dispuesto en dicha fracción, cuando se pretenda realizar el cobro de un impuesto a un particular que no tiene la obligación de pagar ese tributo, de acuerdo con sus obligaciones fiscales.
- Que tratándose de actos de autoridad dictados en ejercicio de facultades discrecionales, se dicten en contravención a los fines para los cuales la ley confirió dichas facultades (desvío de poder) lo cual se contempla en la fracción V y que previene el caso en que la autoridad no obstante contar con facultades discrecionales conferidas por la ley, se acredite que la resolución no corresponde a los fines para los cuales la Ley fue creada.

Al efecto, el citado artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé en cuanto a las fracciones II y III, cuáles son las situaciones por las cuales se debe considerar que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, ello con el propósito de evitar dilaciones en la impartición de justicia.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- 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 hubiera efectuado en el domicilio indicado en el documento a notificar.

- c) Cuando en la entrega del citatorio se hubieran cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se hubiera 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, de informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

- e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución que se controvierte, no tenga sustento 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.

Asimismo, el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que nos ocupa, contempla también la obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de estudiar de oficio por ser una cuestión de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada.

Lo anterior es así, en virtud de que el artículo 16 Constitucional, establece que la autoridad que emite un acto de molestia, tiene la obligación ineludible de justificar a plenitud que está facultada

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

para hacerlo, lo que necesariamente debe implicar que cuenta con competencia y para ello debe precisar de manera específica el artículo que le confiera dicha legitimación, así como los apartados, fracción o fracciones, incisos o subincisos e incluso la transcripción correspondiente del precepto en que funde su competencia, para tener la idea exacta y precisa de la cita de las normas legales que le confieren facultades a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia, con lo que se justificaría plenamente a la autoridad emisora del acto controvertido.

Ahora bien, las resoluciones definitivas, se encuentran previstas en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y se pueden emitir en el sentido de:

I. Reconocer la Validez de la resolución impugnada. Cuando los argumentos expuestos por la accionante, se hubieran considerado ineficaces, infundados e inoperantes y en consecuencia insuficientes para desvirtuar la legalidad de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución controvertida. Cuando el que promueve el juicio de nulidad, logra acreditar los extremos de su acción y demuestre que el acto impugnado es ilegal.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo el Juzgador en este caso, establecer con precisión la forma y términos en que la autoridad demandada, debe cumplir la sentencia, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, a partir de que se cometió la violación.

IV. En esta fracción, se prevé que si se está en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución, en los demás casos, cuando corresponda la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad demandada.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Asimismo se establece que en los casos de que la sentencia implique una modificación en el monto determinado en la resolución controvertida, el Juzgador deberá precisar el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

También previene el dispositivo legal en comento, que tratándose de sanciones, cuando el 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, reconociendo además: a) 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 y c) declarar la nulidad de la resolución administrativa, cesando los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, incluso el primer acto de aplicación que hubiera sido impugnado, no teniendo otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Asimismo, se establece en el citado artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que si el fallo emitido por el Tribunal, obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la citada Ley en sus fracciones III y IV, se deberá cumplir en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia hubiera quedado firme.

De igual manera previene que dentro del término deberá emitir la resolución definitiva aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hubieran 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 anteriormente, si la autoridad no hubiera cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que conozca

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

del juicio, determinará, atendiendo al tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión le hubieran ocasionado, sin menoscabo de lo previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así también, se regula en el dispositivo legal en comento, que si hubiera transcurrido el plazo de cuatro meses, sin que se hubiera dictado la resolución definitiva, precluirea el derecho de la autoridad para hacerlo, salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tuviera 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 interpusiera algún recurso, (queja, revisión, aclaración o incluso el juicio de amparo) ello suspendería el efecto de la sentencia hasta en tanto no se dictara la resolución que pusiera fin a la controversia.

En la sentencia, el Juzgador se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas solicitados por las partes, cuando éstas se adecuen a los supuestos del artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Si es el accionante quien tiene interés en que se cumpla con la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la autoridad no ha dado cumplimiento, podrá hacer valer en su favor el recurso de queja previsto en el artículo 58 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo por una sola vez y de manera posterior, tendrá la oportunidad de interponer juicio de amparo.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, norma que la sentencia definitiva queda firme cuando no se admita en su contra recurso o juicio (fracción I) o cuando admitiendo recurso o juicio, no fuera impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate, se hubiera desechado o sobreseído o hubiera resultado infundado (fracción II) y cuando sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos (fracción III).

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Una vez que quedó firme la sentencia, el Secretario de Acuerdos, deberá certificar la fecha y de tal circunstancia, el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenarán que se notifique a las partes.

Los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé la posibilidad legal de las partes, para formular la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el supuesto de que el Magistrado que conozca del asunto, no hubiera presentado del proyecto de sentencia dentro del plazo que señala el artículo 49 de la Ley en cita.

Una vez recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal, solicitará el informe al Magistrado responsable, el cual deberá rendirlo en un plazo de cinco días, informando el Presidente de tal situación al Pleno y de ser fundada, se concederá un plazo que no excederá de quince días para que el Magistrado formule el proyecto respectivo y de no hacerlo será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Si el supuesto de la excitativa es por no haber dictado sentencia, no obstante haberse emitido el proyecto del Magistrado responsable, el informe se solicitará 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 el plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte sentencia y de no hacerlo se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de Sección.

Si el Magistrado hubiera sido sustituido en dos ocasiones, el Presidente podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

3.2.11. Cumplimiento, Ejecución y Queja. Efectos de la Sentencia y Cumplimiento. Queja por Incumplimiento.

Siguiendo con la secuencia del procedimiento contencioso administrativo, el Magistrado que conoce del juicio, dictará sentencia que es aquella en la que se resuelve el fondo del litigio lo que significa la terminación normal del proceso y una vez que la misma queda firme, es decir, si en su contra no se

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

interpuso ningún medio de defensa (recurso de revisión o juicio de amparo), lo subsecuente es que las autoridades demandadas, así como aquellas que se encuentren relacionadas con el fallo, procedan a dar cumplimiento en la forma y términos expresados en el fallo, para lo cual, se deberá cumplir con lo siguiente:

- 1.- Cuando la nulidad se hubiera decretado por incompetencia, la autoridad que sea competente podrá iniciar el procedimiento o dictar un nuevo acto, sin violar lo resuelto en el fallo y siempre que no hubieran caducado las facultades de la autoridad.
- 2.- Si se trata de un vicio de forma del acto, se podrá reponer subsanando el vicio.
- 3.- De tratarse de un vicio en el procedimiento, de ser materialmente posible, se repondrá el procedimiento a partir de la etapa viciada mediante la reposición o corrección de los actos y/o resoluciones necesarias.

El precepto legal que regula el cumplimiento de la sentencia emitida por el Órgano Jurisdiccionales, es el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se establece que la autoridad contará con un plazo de cuatro meses, ello aún cuando hubieran transcurrido los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, también se establece en el artículo 57 de la Ley de la materia, que cuando se tenga que realizar una actuación de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la solicitud de información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Lo anterior, ha sido motivo de controversia, ya que si bien, el artículo 52 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que cuando se dicta una sentencia por parte del Tribunal en la que se declara una nulidad para determinados efectos, la autoridad debe emitir la resolución en el plazo de cuatros meses, ya que aún cuando en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, se prevén plazos para el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad, lo cierto es que se está ante un supuesto distinto, es decir, ante una

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

instrucción judicial que ordena el cumplimiento de una sentencia definitiva que puso fin a la controversia planteada en el juicio.

Luego entonces, el plazo previsto en el artículo 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, son plazos establecidos por el legislador, para regular el procedimiento iniciado por una autoridad, sin que dentro de éste, se contemple el que la resolución que recaiga, pudiera ser impugnada y una vez resuelta su impugnación, se determinara que la autoridad cumpliera con la emisión de una nueva resolución, puesto que tal hecho corresponde a la decisión judicial, que recayó a una petición instaurada por el particular y en consecuencia, la decisión contenida en el sentencia debe cumplirse en el plazo de cuatro meses, tal y como lo dispone el artículo 52 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues dicho dispositivo legal, regula una de las formas en que una sentencia puede ser resuelta, lo cual debe observarse de acuerdo con la tutela jurisdiccional efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución.

En el mismo orden de ideas, se establece también que si en la reposición del procedimiento se presenta alguno de los supuestos que prevé el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación no 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 el artículo en cita.

4.- Si la resolución impugnada, se encuentra viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá reponer sobre los mismos hechos, salvo en el caso en que en la sentencia se señalen efectos que si lo permitan, pero en ningún caso, el nuevo acto podrá perjudicar más al actor que los anulados. No se entiende como un perjuicio mayor para el accionante, el que se incremente el monto determinado por la actualización que se realiza por el simple transcurso del tiempo o por la imposición de los recargos.

5.- Si prospera la denuncia relativa al desvío de poder, la autoridad quedará impedida para dictar un nuevo acto y/o resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a los nulificados, salvo que la sentencia ordene su reposición, en cuyo caso deberá hacerse en el plazo señalado en la sentencia.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Se destaca el hecho de que el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que en el caso en que se decreten efectos y/o condena, la sentencia deberá precisar la forma y el plazo en que se deberá cumplir con la obligación, señalándose que en ningún caso será inferior a un mes.

De igual manera, se establece que se interpone el juicio de amparo directo y/o el recurso de revisión dentro del plazo legal que prevé la ley para tal situación (15 días), sin necesidad de mayor requisito, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a las controversias de índole Constitucional.

Los plazos para el cumplimiento de sentencia, comenzarán 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 directo en contra del fallo, o en que el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no promovió ni promoverá instancia Constitucional.

La autoridad demandada, tendrá la posibilidad legal de solicitar el informe dentro del plazo de veinte días posteriores a la fecha en que venza el término de quince días para la presentación del juicio de amparo directo.

Así también el citado artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que si la autoridad no solicita el informe mencionado dentro del plazo de quince días, el plazo para el cumplimiento empezará a correr a partir de esa fecha.

6.- En el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que con el propósito de asegurar el cabal cumplimiento de sus resoluciones, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez vencido el plazo previsto en el artículo 52 de la Ley en cita, ésta podrá actuar de oficio o a petición de parte de acuerdo con lo siguiente:

De oficio.- Se realizará por conducto del Presidente de la Sala Regional, de la Sección o del Pleno respectivamente, dependiendo de quién hubiera emitido la sentencia, misma que podrá requerir a la

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

autoridad que informe dentro del plazo de tres días, el cumplimiento del fallo, quedando exceptuados en los casos en que la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término de tres días, se decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso se impondrá una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviera vigente en el Distrito Federal, tomándose en cuenta la gravedad del incumplimiento y aquellas que hubiera ocasionado a los interesados, requiriéndole, a su vez, para que en el término de tres días y previniéndole, además, para el caso de insistir en su renuencia, que se le impondrán nuevas multas de apremio, informando al superior jerárquico para que proceda conforme a derecho corresponda.

En caso de renuencia de la autoridad para cumplir el fallo, el Tribunal podrá requerir al Superior Jerárquico para que la obligue a lo conducente sin demora en un término máximo de tres días, si se persiste con el incumplimiento, se impondrá también una multa de apremio al superior Jerárquico.

Una vez que hubieran transcurrido los plazos, se harán del conocimiento de la Contraloría interna, los hechos respecto del incumplimiento, a fin de que sea ésta quien determine la responsabilidad del o de los funcionarios rebeldes u omisos.

Si la naturaleza del acto lo permite, la Sala Regional, la Sección o el Pleno respectivamente, podrán comisionar a un funcionario jurisdiccional, para que por la índole de sus funciones, proceda a realizar el cumplimiento de la sentencia.

A petición de parte vía queja. Las partes podrán inconformarse del incumplimiento a través de la queja, por cumplimiento excesivo o defectuoso y/o parcial a una sentencia ejecutoriada del Tribunal, así como por la repetición del acto o resolución anulada y por violaciones a la suspensión, de acuerdo con lo que dispone la fracción II en su inciso a) del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El recurso de queja será procedente en contra de actos: a) que repitan indebidamente el acto y/o la resolución anulada, o en contra de aquellos que incurran en cumplimiento excesivo, defectuoso y/o

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

parcial cuando se dicten en pretendido acato a una sentencia. b) Aquellos que fueran emitidos y notificados después de concluido el plazo previsto en los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los casos en que se trate de fallos dictados con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley, que hubieran obligado a la autoridad a iniciar un procedimiento o a emitir, desplegar y /o ejecutar un nuevo acto y/o resolución, siempre que tuvieran el carácter de oficiosos. c) Cuando se omita dar cumplimiento a la sentencia y d) Cuando la autoridad no respete la orden de suspensión definitiva de la ejecución y/o continuación del acto y/o resolución impugnada.

La queja podrá hacerse valer por una sola ocasión, con excepción de lo previsto en el subinciso 3, en que se podrá interponer contra las resoluciones que se dicten en cumplimiento a la propia instancia de queja, ya sea por cumplimiento en exceso, defectuoso y/o parcial.

El recurso de queja se interpondrá por escrito y ante quien haya dictado el fallo, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto y en el supuesto previsto en el subinciso 3, podrá interponer la queja en cualquier tiempo, salvo que hubiera prescrito el derecho para hacerlo.

En la promoción de la queja, se deberán exponer los motivos por los cuales considera que hubo falta de cumplimiento, cumplimiento excesivo, sus efectos, que precluyó la oportunidad de la autoridad para emitir un nuevo acto y/o resolución, que procede el cumplimiento sustituto, o bien que se configuraron violaciones a la suspensión.

El Magistrado Instructor, el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal según sea el caso, ordenarán a la autoridad para que rinda el informe dentro del plazo de cinco días justificando su proceder o su omisión que hubiera provocado la queja, una vez vencido dicho término con informe o si él se resolverá en definitiva dentro de los cinco días siguientes.

En el trámite de la queja, de existir procedimiento administrativo de ejecución, éste se suspenderá.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Si se trata del incumplimiento en la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, se procederá a la queja mediante escrito interpuesto en cualquier tiempo ante el Instructor, exponiendo las razones por las que se estima que se ha dado incumplimiento a la suspensión concedida y exhibiendo si es que existen, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad que pretenda la ejecución del acto.

Se pedirá el informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria, en la que se concedió la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que se justificará el acto o la omisión, vencido el plazo con informe o si él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en el plazo de cinco días.

Si se resuelve que hubo incumplimiento a la suspensión otorgada, se declarará la nulidad de las actuaciones realizadas por la autoridad.

La resolución se notificará al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste 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.

En el caso en que se promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que sea interpuesta en contra de actos que no constituyan resoluciones definitivas, se le impondrá una multa en un monto equivalente a doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y en caso de haberse suspendido la ejecución, tal hecho se considerará como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

De existir resolución administrativa definitiva, la Sala Regional, la Sección o el Pleno estiman que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo para tales efectos con lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante la misma Sala Regional que conoció del Primer juicio, la que será turnada al Magistrado Instructor de la queja.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

3.2.12. Recursos; Aclaración de Sentencia; Reclamación y Revisión.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé como un medio para que las partes y terceros interesados en un juicio, puedan impugnar diversas actuaciones dentro del procedimiento contencioso administrativo, como en la sentencia definitiva a los recursos de aclaración de sentencia, de reclamación y de revisión que serán objeto de estudio en el presente punto.

El recurso es una acción conferida por la Ley de la materia a las partes en el juicio contencioso administrativo y es resuelto por una autoridad jurisdiccional.

Recurso de aclaración de sentencia. Es el artículo 54 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que prevé la posibilidad legal de interponer por una sola ocasión, el mencionado recurso, dentro del término de diez días, cuando estime que una sentencia es contradictoria, ambigua u oscura, a fin de que la Sala del Tribunal que conoció del juicio de nulidad, pueda en su caso, hacer comprensible los conceptos ambiguos, rectifique los contradictorios y/o explique aquella parte que se considera oscura, subsanando con ello los errores o irregularidades cometidas.

Sin embargo, no debemos pasar inadvertido, que la interposición del recurso de aclaración de sentencia, de ninguna manera puede traer como consecuencia el que al resolverse, se pueda dejar sin efectos, modificar o incluso declarar la nulidad de la sentencia en cuanto al fondo, ya que el único efecto que en su caso trae su interposición es que se interrumpa el término para su impugnación en la vía de amparo directo para el particular o bien para la interposición del recurso de revisión para la autoridad demandada, ya que adquiere definitividad la sentencia una vez que se resuelve la aclaración de sentencia aludida.

Recurso de reclamación. Los supuestos de procedencia para interponer el recurso de reclamación, se encuentran previstos en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señalándose al respecto, que éste podrá ser interpuesto en contra de resoluciones del Magistrado Instructor que admita, deseche o tenga por no presentada una demanda, su

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

contestación, la ampliación de ambas o alguna probanza; decrete o niegue el sobreseimiento de un juicio antes del cierre de la instrucción o admita o recha la intervención del tercero interesado.

En este aspecto, se previene que las partes pueden en su caso, promover el recurso de reclamación ante la Sala Regional o Sección de la Sala Superior que corresponda, concediéndole un plazo de quince días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que se reclame y por disposición del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo si se admite el recurso, se dará vista a las partes, para que en un términos de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga y sin más trámite se dará cuenta para que dicho recurso, sea resuelto en el término de cinco días.

El Magistrado que hubiera dictado el acuerdo recurrido, no podrá excusarse y cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de cerrarse la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

Por su parte, el artículo 62 de la Ley de la materia, establece que en tratándose de las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante el recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, a través de un escrito presentado en la Sala Regional que dictó la sentencia, dentro del términos de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

Una vez que se interpone el recurso de reclamación, la Sala ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga y una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional lo remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las 24 horas siguientes, remitiendo para tal efecto copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, señalando la fecha y hora en que éste fue recibido.

La Sala Superior que por turno corresponda, deberá resolver dentro del término de cinco días.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Ahora bien, abordaremos el **recurso de revisión** estableciendo en primer lugar los antecedentes del mismo, puesto que de esa forma podremos conocer que la finalidad del mismo, fue conceder a la autoridad fiscal la posibilidad de impugnar una sentencia emitida por una Órgano Jurisdiccional, toda vez que los particulares gozaban de ese beneficio a través de la interposición del juicio de amparo, por lo que se buscaba que las partes, estuvieran en un plano de igualdad.

En la Ley de Justicia Fiscal expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas el 27 de agosto de 1936, en que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, se concedía a las sentencias dictadas por dicho Tribunal el carácter de cosa juzgada, situación que también fue contemplada en el primer Código Fiscal de la Federación de 1938 en su artículo 203, siendo el único medio de impugnación el recurso de queja, que podía ser interpuesto ante el Pleno en contra de las sentencias dictadas con violación de la jurisprudencia del propio pleno del Tribunal o en contra de sentencias dictas en materia de depuración de crédito.

Tal situación cambió cuando se emite el decreto del 30 de diciembre de 1946 publicado hasta el 31 de diciembre de 1948 en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor según su artículo transitorio, 10 días después de que se publicara el citado decreto que reformó la fracción I del artículo 104 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, en la Ley del 30 de diciembre de 1946, creándose el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal.

Es a través de dicho decreto en que el legislador instaura el recurso de revisión, pero éste se planea para ser interpuesto por ambas partes, ya que en su artículo primero se señala: *“Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación....serán revisables, a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*, esto es, no sólo la autoridad administrativa que dictó la

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

resolución impugnada, podría interponer dicho recurso, sino que también éste podía ser interpuesto por el contribuyente.²⁶

Posteriormente el Legislador establece que el recurso de revisión podrá ser interpuesto únicamente por la autoridad, a través del decreto del 30 de diciembre de 1950, señalando en su artículo primero, que las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal Federal en los que declare la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades que manejan la Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se revisarán a petición de éste, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su procedimiento y tramitación quedó establecido en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así como desde el Código Fiscal de la Federación de 1938, hasta la reforma fiscal que entró en vigor el 15 de enero de 1998, que el Tribunal Fiscal de la Federación conoció del recurso de revisión y a partir de ésta última reforma, la facultad de conocer el recurso se otorgó a los Tribunales Colegiados de Circuito, incursionando el Poder Judicial como un órgano revisor en segunda instancia en materia de juicio de nulidad, hasta nuestros días.

Muchos Juristas consideran que el derecho conferido a la autoridad fiscal de interponer un recurso de revisión en contra de una sentencia dictada por un Órgano Jurisdiccional, tuvo como propósito fundamental el equilibrio entre las partes, ya que como se ha señalado con anterioridad, los contribuyentes gozaban del beneficio conferido por la Constitución de interponer juicio de amparo en contra de aquellos fallos que le fueran contrarios a sus intereses, sin embargo para otros Juristas, el conceder a la autoridad el beneficio de interponer el recurso de revisión, traía solamente un trato desigual, dado que la autoridad tenía la obligación ineludible de emitir sus resoluciones con apego a la ley y no podía gozar de la oportunidad de recurrir la sentencia, ya que con tal situación se dudaría de la honestidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para dictar sus fallos.

²⁶ Ortega Carreón Carlos Alberto. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Porrúa. Primera Edición 2007. P. 319.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En cambio, se estimó que el juicio de amparo, podía ser interpuesto por los particulares, a fin de impugnar alguna anomalía o abuso de poder que en su caso, pudiera presentarse por la autoridad fiscal, creando de esta forma una igualdad entre las partes.

No obstante los distintos criterios, es un hecho que las partes tienen igualdad de derechos, al dirimir una controversia ante el Órgano Jurisdiccional y que sus fallos pueden ser impugnados, si el particular o la autoridad así lo estiman conveniente.

De tal manera que en el decreto expedido por el Presidente Miguel Alemán Valdés el 30 de diciembre de 1946, concedía a ambas partes la posibilidad de interponer el recurso de revisión y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, los particulares pueden interponer el juicio de amparo directo y en su caso la revisión que se da dentro del mismo proceso, es decir se concede al particular la posibilidad de instaurar dos instancias, en cambio la autoridad sólo tiene una sola instancia, la del recurso de revisión.

Lo anterior en virtud de que la Cámara de Diputados y Senadores en la segunda reforma del 30 de diciembre de 1946, estableció que al existir asuntos de suma importancia para la Federación y poder establecer una igualdad procesal entre las partes, se estimó necesario establecer un medio de defensa para las autoridades, ya que con anterioridad, los asuntos que conocía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eran aquellos interpuestos por los particulares, a través del juicio de amparo, en contra de sentencias emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales.

Así, nace la posibilidad para las autoridades administrativas para interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito, en contra de los fallos del Órgano Jurisdiccional, a través de su unidad encargada de la defensa jurídica de sus intereses, presentado a través de un escrito que se debería presentar ante la Sala responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación.

Es en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en que se establecen las resoluciones y los supuestos en que se podrá interponer el recurso de revisión, los

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

cuales podrán ser impugnados 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, dentro del término de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación, así como los supuestos en contra de los cuales el recurso de revisión puede ser interpuesto.

Así también se señala, que en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá interponerse por el Servicio de Administración Tributaria y por las citadas entidades federativas en los juicios en que intervengan como parte.

Se dará cuenta a las partes de la interposición del recurso de revisión, para que dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a fin de que puede manifestar lo que convenga a sus intereses, quien en su caso, podrá adherirse a la revisión dentro del plazo de quince días a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes y la adhesión al recurso seguirá la suerte procesal de éste.

El recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

No olvidemos que el particular, puede también interponer el juicio de amparo en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo que se pone de manifiesto que no se le deja en estado de indefensión, ya que a través de ese medio jurídico tutelado por la Constitución, se respetan sus garantías constitucionales en contra de un acto de autoridad.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

3.2.13. Eficacia y problemática del Juicio Contencioso Administrativo.

Como hemos podido observar a lo largo del presente trabajo, el Juicio Contencioso Administrativo, fue instaurado por diversos Juristas con el firme propósito de impartir justicia, a través de un Órgano Jurisdiccional con una estructura y facultades propias, que fuera imparcial entre las partes contendientes y que siguiera un procedimiento que culminara con una sentencia definitiva, mediante la cual se resolviera la litis que le fuera planteada, a través de una sentencia definitiva.

Es así como se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, que en la actualidad conocemos como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se desahoga un juicio instaurado por una parte demandante y una parte demandada, que a lo largo del procedimiento, deben tener las mismas oportunidades procesales, para hacer valer sus derechos, de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para obtener del Tribunal, la garantía de audiencia y la impartición de Justicia Pronta y Expedita, para solucionar en definitiva la controversia que le fue planteada, la cual debe ser ajustada a lo previsto en las disposiciones fiscales.

Para el Jurista Andrés Serra Rojas, la Justicia Administrativa, “(...)comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos (...) comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los actos administrativos frente a la actividad administrativa.”²⁷

Es así, como el Juicio Contencioso Administrativo, se considera un instrumento jurídico de impartición de Justicia en materia fiscal federal, establecido por los legisladores, que desde sus inicios tuvo el firme propósito de que los particulares pudieran impugnar ante una autoridad jurisdiccional, las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas, de una manera eficaz, pronta y expedita, que al paso del tiempo ha tenido un sinnúmero de cambios y transformaciones, tanto en su estructura, como en su competencia, dado que las necesidades de los particulares, se

²⁷ Serra Rojas Andrés. (1988), Derecho Administrativo, 14ª ed. México, Porrúa, p. 657.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

han ido incrementando con el paso del tiempo, por el aumento de la población y el desarrollo de las finanzas públicas.

La capacidad del Tribunal, para la administración de justicia, se fue transformando con el paso del tiempo, ya que la necesidad de los particulares se fue incrementando y ello trajo como consecuencia que su estructura se modificara considerablemente desde agosto de 1978, fecha en que el Órgano Jurisdiccional se encontraba integrado por siete Salas y 21 magistrados y se constituyó en un Tribunal de 16 Salas Regionales con tres Magistrados y tres Supernumerarios, triplicando así su estructura básica, siempre buscando salvaguardar los derechos de los particulares.

Sin embargo y no obstante que la intención de los Juristas al crear un Tribunal como el que en la actualidad conocemos como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue en todo momento impartir justicia pronta y expedita, en la práctica no resulta del todo posible, en primer lugar, porque el requerimiento de los particulares de la impartición de justicia, cada día ha ido en aumento y ha rebasado la capacidad del Tribunal para impartir la justicia y en segundo lugar porque el Juicio Contencioso Administrativo, contiene un sin número de etapas procesales que se tienen que seguir en el juicio contencioso administrativo, para resolver un conflicto en definitiva, los cuales se prolongan considerablemente y ello no hace eficaz la labor del Tribunal, puesto que no se cumple con la finalidad para que fue propuesto el juicio en materia fiscal.

En efecto, las etapas en el proceso retardan la impartición de justicia y para mayor comprensión, tomemos en consideración un caso particular, como lo es, el hecho de que un contribuyente que no ha cumplido con sus obligaciones fiscales de manera oportuna, es sujeto de las facultades de comprobación de la autoridad administrativa y ello da lugar a la determinación de un crédito fiscal a su cargo, por la omisión de contribuciones.

En contra de dicha determinación, el particular, tiene el derecho de impugnar la resolución que estima le causa perjuicio en sus intereses y opta por hacer valer en su contra, el juicio contencioso administrativo, mediante el cual tiene que pasar por diversas etapas en el proceso, que se tienen que agotar dentro de los plazos previstos por la ley de la materia.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Debe resaltarse el hecho, de que en la especie, se estiman los plazos contemplados para ambas partes, toda vez que en la práctica, la notificación de los acuerdos se realizan en fechas distintas, lo que también retarda el proceso del juicio y no permite que se dicte una sentencia definitiva.

- La accionante que estima afectación a su interés jurídico, interpone la demanda de nulidad, dentro de un plazo de 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación del acto impugnado.
- Por su parte, la autoridad demandada, deberá contestar la demanda, en un plazo de 45 días hábiles.

Tan solo en estas dos etapas del proceso, transcurren 90 días hábiles.

- Los particulares también tienen la posibilidad legal de ampliar su demanda, para lo cual la ley les concede un término de 20 días hábiles.
- A su vez, la autoridad demandada, contará con el plazo de 20 días hábiles para contestar la ampliación de la demanda.

Transcurren entonces 40 días hábiles que sumados a los 90 días hábiles anteriores, dan un total de 120 días.

- En los acuerdos que admitan la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y la contestación a la ampliación de la demanda, también el Tribunal concede un término de cinco días a las partes para formular alegatos, contados a partir de los 10 días siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que se comunica a la autoridad, por lo tanto el plazo para la formulación de los alegatos en total son de 15 días.

Por cada uno de los autos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se conceden cinco días hábiles para formular alegatos, por lo que al menos transcurren 60 días, que sumados a los 120 días hábiles, han transcurrido 180 días hábiles.

No se omite señalar que el Juicio Contencioso Administrativo, también prevé la regularización de procedimiento, que puede proceder de oficio o a petición de la parte que estime que se ha visto

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

afectada el desarrollo normal del juicio, lo cual da lugar a que se prolongue el tiempo en que conforme a los plazos previstos en la ley, debe culminar el juicio a través de una sentencia definitiva, ya que en un momento dado, puede determinarse por el Juzgador, que se regularice el procedimiento y en consecuencia, volver a conceder desde ese momento, nuevamente los plazos a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convengan, lo cual evidentemente evita que se imparta la Justicia de manera pronta y expedita.

Ahora bien, antes del cierre de la instrucción, el Juzgador nuevamente concederá a las partes un término de cinco días para formular alegatos, que sumados a los plazos antes concedidos, hacen un total de 190 días.

La Sala de conocimiento deberá dictar sentencia dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se haya dictado el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio, que sumado a los 190 días hábiles transcurridos, suman un total de 250 días hábiles.

Finalmente y una vez que el Juzgador dictó la sentencia definitiva, ésta puede ser impugnada por las partes contendientes, a través del juicio de amparo y del recurso de revisión respectivamente, para lo cual, de acuerdo a lo que dispone la ley de la materia, gozan de un término de 15 días hábiles, para la interposición de los medios de defensa en comento, situación que permite concluir que transcurren 240 hábiles, dentro del procedimiento contencioso administrativo, contemplando tan sólo los plazos previstos en la Ley de la materia y sin considerar que en la práctica, el tiempo que transcurre es mucho mayor, ya que los plazos a que hemos hecho referencia, inician una vez que son notificadas las partes de cada uno de los autos emitidos por la Sala de conocimiento.

De lo anterior se desprende que el procedimiento dentro del juicio de nulidad, conlleva un infructuoso camino para las partes que acuden ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puesto que el tardado proceso, no hace eficaz la labor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para impartir la Justicia de manera pronta y expedita para lo cual fue creado y ello en múltiples ocasiones, ocasiona una afectación en el patrimonio de las partes, puesto que su tramitación, se vuelve onerosa y no conlleva al beneficio que se pretendió por los juristas al instaurar al Órgano Jurisdiccional.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Es por ello que ante una constante necesidad de los particulares a que se imparta la Justicia de una manera pronta y expedita, así como la del propio Tribunal para abatir el rezago, se proponen nuevas formas de llevar a cabo el procedimiento contencioso administrativo, siendo una de ellas, la de aumentar el número de Salas, la cual era muy costosa y rebasaba el presupuesto, por lo que se piensa en una nueva opción que es la de instaurar una fórmula expedita y flexible, sin descuidar la estructura esencial del proceso, sustanciado en el Tribunal, naciendo así a la vida jurídica la modificación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mediante el Decreto legislativo de diciembre de 2010.

CAPÍTULO 4.

OPCIONES PARA INTERPONER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA FISCAL A TRAVÉS DE LA VÍA SUMARIA Y EN LÍNEA.

4.1.- Juicio en Línea.

Se define al Juicio en Línea como la Substanciación y Resolución del Juicio Contencioso Administrativo, mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, desde la presentación de la demanda hasta la emisión y notificación de la sentencia.

La aplicación de este nuevo procedimiento, tiene como objetivo principal, el hacer uso de las nuevas tecnologías, para contar con una nueva herramienta que permita facilitar la substanciación del procedimiento dentro del juicio contencioso administrativo, haciendo que su trámite sea más rápido y eficiente y así, conceder mayores beneficios, tanto al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que cumpla con la finalidad encomendada, esto es, impartir justicia pronta y expedita, como a los particulares que tramiten el juicio ante el Órgano Jurisdiccional a través de los medios electrónicos con los que reducirá los costos y el tiempo que se invierte en un procedimiento como el que nos ocupa.

De tal manera, que conforme a la reforma de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la innovación del Juicio en Línea, no pretende realizar un trabajo adicional para los

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

usuarios de este servicio, sino que por el contrario, con el uso de la tecnología que se ha desarrollado en materia de informática, se pretende que se administren los recursos presupuestales, humanos y materiales del Tribunal, mediante una distribución mejor del trabajo, a través de un medio tecnológico que fue cuidadosamente diseñado para resolver el problema de los inventarios del Tribunal en mediano plazo y la búsqueda constante de soluciones para conceder a los particulares el beneficio de una justicia inmediata y eficaz.

Es así como el manejo de los medios electrónicos para la substanciación del juicio en línea, pretende beneficiar en gran medida, las necesidades del Órgano Jurisdiccional, que como ya hemos visto, fue dotado de mayor competencia para resolver las controversias suscitadas entre las autoridades administrativas y los particulares y que ello propició que se elevara el número de juicios y disminuyera la capacidad humana del Tribunal, para la resolución del juicio, lo que originó un rezago excesivo.

De tal manera que el nuevo procedimiento denominado “Juicio en Línea”, concede a los usuarios de este sistema, un acceso al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación rápida y segura, con lo que se pretende cumplir a cabalidad con la garantía constitucional prevista en el artículo 17 Constitucional.

Tal situación, representa un gran avance para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero sobre todo un compromiso, ya que este Órgano Jurisdiccional es uno de los pioneros en implementar el uso de la tecnología para la interposición del Juicio Contencioso Administrativo, a través del juicio en línea, en el que se pretende aprovechar el uso de los medios electrónicos, implicando tal situación la reducción en los costos, distancias, tiempo y papel, pero lo más importante y lo que no debe perderse de vista, es que la intención que debe estar en primer lugar, es la impartición de justicia pronta y expedita.

Es entonces, el Juicio en Línea, una herramienta jurídico-informática, con la que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pretende abatir el rezago excesivo de los asuntos de su competencia e impartir justicia en materia administrativa de una manera eficaz, ya que desde el año

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

de 2002, dicho Órgano Jurisdiccional no sólo cambió su denominación, sino que también conoce de todas las materias en el ámbito administrativo.

De tal manera que ante el aumento de la competencia del Tribunal y la imposibilidad de crear nuevas Salas al no contar con el presupuesto suficiente para ello, generó que el cúmulo de asuntos que se ventilan en dicho Órgano Jurisdiccional, no permitiera que se despacharan los mismos, con la calidad y eficiencia necesaria, por lo que se inició la búsqueda de nuevas soluciones para impartir la Justicia pronta y expedita, naciendo así a la vida jurídica contencioso administrativa el Juicio en Línea.

4.1.1. Planteamiento del problema.

Para entender el implemento del Juicio en Línea, debemos tomar en consideración que uno de los principales objetivos en el mandato del Ejecutivo Federal, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, era modernizar el sistema de justicia en México, logrando para ello un marco normativo que garantizara el acceso a la Justicia de forma rápida y eficaz, es por ello que en materia contencioso administrativa, se buscó beneficiar a los gobernados con nuevas opciones para interponer los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Órgano encargado de llevar a cabo la impartición de justicia fiscal y administrativa en el ámbito federal, quien goza de plena autonomía para dictar sus fallos y garantiza el acceso total de justicia apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, a lo largo de 75 años de existencia.

Sin embargo, el aumento desmedido en los asuntos que se le encomiendan, provocó que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, presentara dificultades en la realización de sus tareas jurisdiccionales conocido como “crisis de inventario”, caracterizado así por diversos estudios realizados en el órgano de justicia que revelaron que entre 1998 y 2008, el crecimiento estructural fue de 37 por ciento, en tanto que los casos ventilados en el Tribunal, se incrementaron en un 240 por ciento.

En consecuencia, el incremento en los asuntos que conoce el Tribunal, provocó que fuera materialmente imposible, cumplir cabalmente con la encomienda para el cual fue creado, toda vez

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

que el cúmulo de asuntos rebasaba en gran medida, la capacidad de los recursos humanos con que se cuenta en la actualidad.

Es la Junta de Gobierno y Administración, quien informó en cumplimiento a lo previsto en el artículo 41, fracción XXXIII, de su Ley Orgánica, que en los datos que informa la Memoria Anual de 2009, elaborada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se conoció que el inventario inicial en Salas Regionales Metropolitanas, Foráneas y en materia de Propiedad Intelectual al 1 de diciembre de 2008, fue de 106,587 asuntos; a partir de esta fecha ingresaron, durante 2009, 136,364 asuntos, entre demandas nuevas y expedientes dados de alta, lo que da un total de 242,951 asuntos.

Es así, como el incremento en las funciones y competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, trajo como consecuencia un rezago en la atención de los asuntos a su cargo, por lo que con la finalidad de buscar una solución en los meses de enero y febrero, se realizó un diagnóstico al problema y se decidió en el mes de abril de 2008, poner en marcha el “Programa Emergente de Rezago” (PEER), beneficiando esta medida a las Salas Regionales Metropolitanas, La Sala Regional del Noroeste I, Tijuana B.C. y las Salas Regionales Hidalgo México.

En los apoyos acordados por las Salas beneficiadas se destacaron los siguientes:

- Salas Regionales Metropolitanas: dotarlos de personal eventual como secretarios de acuerdos (uno por Ponencia), actuarios de mesa (uno por Sala) archivistas (uno por Ponencia), cinco actuarios (adscritos a la Actuaría Común) y oficiales jurisdiccionales (uno por Ponencia).
- Sala Regional del Noroeste I, Tijuana, B.C.: contratación de personal eventual como secretarios de acuerdos (dos por ponencia), oficiales jurisdiccionales (dos por Ponencia), un actuario, un auxiliar de actuario y archivistas (uno por Ponencia).
- Salas Regionales Hidalgo-México: incorporación de personal eventual como oficiales jurisdiccionales (dos por ponencia).

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Asimismo y como parte de dicho programa, se acordó también que las Salas ubicadas en Morelia, Jalapa y Puebla, apoyaran a las Salas Regionales Metropolitanas en la resolución de los asuntos que les fueran remitidos, medida que, con anterioridad había sido también implementada en el Consejo de la Judicatura Federal, al crear centros auxiliares en algunas ciudades del Territorio Nacional, cuando se conoció el desequilibrio en las cargas de Trabajo en diversos Circuitos y Distritos Judiciales Federales. Dicha medida trajo resultados benéficos al Tribunal en la Región Metropolitana, ya que su inventario se redujo de 56,393 asuntos con que cerró el mes de noviembre de 2008 a 48,098 asuntos al cierre del mes de noviembre de 2009, lo que logró reducir en 8,295 asuntos, representando un 15% el rezago jurisdiccional que afecta al órgano de justicia.

Tal situación fue considerada no sólo un problema para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino también una afectación a los derechos de los gobernados, ya que era evidente que el cúmulo de asuntos y la falta del capital humano para atender los juicios interpuestos, retrasaba la atención y resolución de los mismos, violando la garantía individual consagrada en el artículo 17 Constitucional, en el que se establece claramente que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual no ha sido posible ante la inminente problemática en el abatimiento del excesivo cúmulo de asuntos a cargo del citado tribunal.

En virtud de lo anterior, se considera necesario realizar una encuesta en el año de 2008, por la empresa Arcop, S.A. de C.V., encargada de realizar la investigación para conocer la opinión pública acerca de los servicios prestados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conociéndose de los que recibían el servicio, el latente retraso en la atención de los asuntos que conocía el Órgano Jurisdiccional, por lo que se consideró necesario emprender diversas las siguientes acciones:

- El 23 de mayo de 2008. El pleno de la Sala Superior aprobó llevar a cabo las gestiones necesarias para implementar el Juicio en Línea.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- El 15 de mayo de 2008. Un grupo de expertos contratado por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, se reúnen para revisar el proyecto.
- El 8 de julio de 2008. La Junta de Gobierno y Administración acuerda y otorga al Presidente del Tribunal el liderazgo del proyecto y el compromiso para apoyarlo en todo lo necesario.
- En Septiembre de 2008, se formaliza el inicio de los trabajos para la elaboración de la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal, a fin de dar sustento jurídico al Juicio en Línea.
- El 12 de diciembre de 2008. Se presenta el proyecto de Juicio en Línea ante el Presidente de la República, previo análisis y revisión del Proyecto con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Los expertos contratados por la AMIJ y los estudios de casos similares de diversos países se realizaron las modificaciones al Protocolo Técnico presentado.
- El 26 de febrero de 2009. Se autoriza la formalización del Convenio de Apoyo correspondiente al proyecto Juicio en Línea del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- El 07 de enero de 2009. la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal comunicó al presidente de la República, la decisión de enviar la iniciativa de reforma al Congreso de la Unión.
- El 26 de marzo de 2009. Se presenta ante la Cámara de Diputados la iniciativa correspondiente. El 2 de abril del mismo año, se aprueba el dictamen por 313 votos a favor y cero en contra y el 28 del mismo mes, el Senado de la República aprueba el Decreto con 83 votos y ninguno en contra.
- El 12 de junio de 2009. Se publica la reforma en el Diario Oficial de la Federación y entra en vigor el 13 de junio del mismo año.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Al día siguiente de la reforma, se publican las bases para la licitación para contratar a la Consultoría que apoyaría al diseño y planeación del proyecto, integrándose grupos de trabajo para la planeación y diseño del Sistema de Justicia en Línea en tres vertientes: Procesos Tecnología y administración del cambio.

El procedimiento denominado juicio en Línea debió iniciar sus operaciones el día 13 de diciembre de 2010, atento a lo previsto en el artículo Tercero del 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 Administrativas, en el que se prevé que el Tribunal deberá realizar las acciones que correspondan a efecto de que el Juicio en Línea iniciara su operación a los 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del citado decreto.

No obstante lo anterior, el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con las que se implementó el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de diciembre de 2010, estableció que tanto las disposiciones relativas al juicio en la vía sumaria y las de Juicio en Línea entrarían en vigor a partir de los 240 días naturales siguientes a la fecha de su publicación, por lo que el legislador homologó las fechas de entrada en vigor de las disposiciones relativas a los procedimientos en comento.

El Juicio en Línea se considera para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como una alternativa para abatir con eficiencia el rezago jurisdiccional e impartir justicia de manera pronta y expedita, utilizando para tales efectos, la más avanzada tecnología, información y comunicación existente, ya que la tramitación del juicio desde la presentación de la demanda hasta la notificación de la sentencia definitiva, se realizará a través de Internet, siendo ésta una forma viable para resolver la problemática que sufre el Órgano Jurisdiccional.

No menos cierto es, que para resolver el rezago que existía en el Tribunal, también se pensó en crear 22 nuevas Salas, sin embargo, dicha situación rebasaba el presupuesto planeado para la impartición de Justicia, por lo que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal a iniciativa del

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Presidente, determinó iniciar las acciones para implementar nuevos mecanismos a los gobernados que interpusieran el juicio contencioso administrativo, que les permitieran tener un acceso completo a la Justicia Fiscal, tal y como lo dispone el artículo 17 Constitucional, creando así el Juicio en Línea.

Con esta nueva opción (Juicio en Línea), se ofrece emitir las sentencias eficazmente, debido a las ventajas que ofrecen los medios electrónicos, que dentro de sus beneficios, disminuyen el tiempo y el dinero que en el juicio tradicional se tiene que invertir y que por su tardanza, no cumple con la finalidad para la cual fue creado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que se reitera, la impartición de justicia debe ser pronta y expedita.

El Juicio en Línea pretende conferir a los usuarios, diversos beneficios, tales como un acceso al expediente electrónico las 24 horas del día de los 365 días del año; realizar un litigio ágil, eficiente y seguro; obteniendo mayor rapidez en el trámite del juicio, además de ahorrar en traslado, tiempo, dinero y papel y ampliación en el horario de Oficialía de Partes, así como la facilidad de promover en cualquier parte del mundo al realizar el trámite por los medios electrónicos (internet), lo que conlleva a un mayor acceso a la justicia fiscal y administrativa y a una reducción drástica del tiempo de tramitación.

4.1.2. Regulación del Juicio en Línea.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su fracción XXIX-H lo siguiente:

“Artículo 73.- ...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones...”

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

De lo antes transcrito, se advierte que el precepto Constitucional regula la expedición de leyes instituidas como en el caso sujeto a estudio, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tiene a su cargo el resolver la litis planteada por los particulares en contra de resoluciones emitidas por las autoridades fiscales y administrativas, así como la imposición de sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, para lo cual se establecen las normas que van a regular el procedimiento, organización y funcionamiento y los recursos en contra de sus resoluciones.

Es así como nace a la vida Jurídica el Juicio en Línea, de acuerdo con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de junio de 2009, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el 13 de junio del mismo año.

Para tal efecto, se adiciona a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el artículo 1-A entre otros, en el cual, se realizan una serie de definiciones relativas al Juicio en Línea, siendo en su fracción XIII, en la que se define a este procedimiento como *“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, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria”*.

En la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa presentada por el Ejecutivo Federal el 26 de marzo de 2009, se previene el sistema implementado y denominado como “Juicio en Línea”, en el cual se debe garantizar la inalterabilidad, autenticidad, durabilidad y seguridad de todos los documentos, promociones y actuaciones que se ingresen en el mismo y que conforme a los expedientes serán electrónicos.

La regulación del Juicio en Línea, está contemplada en las disposiciones generales de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como las previstas en el capítulo X relativo al “Juicio en Línea” que contempla los artículos 58-A a 58-S en los que se regula la forma y procedimiento que se tiene que seguir al interponer el juicio a través del nuevo procedimiento implementado.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

La modificación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, abarca también el Juicio en la vía sumaria conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de diciembre de 2010 y entró en operación en agosto de 2011, en términos del artículo tercero transitorio del decreto de reforma.

Asimismo se regula este procedimiento en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada el 03 de junio de 2011, mediante la cual se establece en sus artículos transitorios, que el Tribunal a la fecha de entrada en vigor del 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 (10 de diciembre de 2010), iniciará el desarrollo e instrumentación del Sistema de Justicia en Línea a través del cual se substanciará el Juicio en Línea. (Artículo Segundo Transitorio).

También se previene la obligación del Tribunal para 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 citado decreto, así como de promover una campaña masiva entre los usuarios de los servicios del Tribunal para difundir las disposiciones contenidas en el citado Decreto. (Artículo Tercero Transitorio).

Lo anterior conlleva a que 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, deban cumplir con la obligación de 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 poder 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 citado Decreto, sin exceder de un plazo de 18 meses a que se refiere el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal. (Artículo Cuarto Transitorio).

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Lo anterior es una obligación ineludible para aquellas autoridades que emitan resoluciones susceptibles de impugnarse y que en la actualidad se ha realizado a fin de que el Juicio en Línea regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pueda ser utilizado por los gobernados que opten por interponer los juicios a través de los medios electrónicos.

Asimismo, la Junta de Gobierno y Administración, a través del Acuerdo E/JGA/16/2011, establece los Lineamientos Técnicos y Formales para la Substanciación del Juicio en Línea, para el buen funcionamiento del Tribunal y dirigir su buena marcha, dictando las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los asuntos administrativos.

Es la Junta de Gobierno y Administración quien realizará la supervisión y la correcta operación y funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, para la tramitación de los Juicios en Línea, así como emitir los acuerdos normativos que contengan los lineamientos técnicos y formales que deban observarse en la sustanciación del Juicio en Línea.

En dichos lineamientos se establece que el Sistema de Justicia en Línea está integrado por los Subsistemas de Juicio en Línea, Juicio Tradicional y de Información Estadística, y este último comprenderá el Módulo de Banco de Sentencias y Criterios Relevantes y el Módulo de Indicadores de Gestión y Reportes de Operación.

Asimismo establece que en el artículo 58-D de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su primer párrafo, se determinara que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrá la obligación de expedir los lineamientos para garantizar la seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad de los expedientes electrónicos que se integren en el Sistema de Justicia en Línea.

En este mismo orden de ideas, la Junta de Gobierno y Administración, señala también que el artículo 58-E de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su segundo párrafo dispone que para hacer uso del Sistema de Justicia en Línea deben observarse los lineamientos que para tal efecto expida el Tribunal.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

La Junta de Gobierno y Administración, consideró establecer los lineamientos técnicos y formales para la promoción, sustanciación y resolución del Juicio Contencioso Administrativo federal en todas sus etapas, a través del Sistema de Justicia en Línea; regular el funcionamiento y uso de dicho sistema y estandarizar los procedimientos internos sin afectar la autonomía jurisdiccional.

Lo anterior reviste, una serie de garantías a los particulares, para que se cumpla con la seguridad y garantía de que los juicios instaurados serán tramitados con efectividad y se resuelva la litis planteada conforme a lo previsto en la Ley, además de que el Órgano Jurisdiccional será estrictamente vigilado por la Junta de Gobierno garantizando el cumplimiento de los lineamientos que se deben seguir y el correcto funcionamiento del Sistema implementado para tramitar el Juicio en Línea.

4.1.3.- Particularidades en el Juicio en Línea.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 58-A de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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 Capítulo X y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de dicho ordenamiento.

El implemento del juicio en Línea, conlleva a que quienes están involucrados en el proceso, cumplan con ciertas formalidades y acepten que su procedimiento se va a substanciar a través de los mecanismos tecnológicos, dentro de éstos conviene resaltar los siguientes:

- Uso de la firma electrónica avanzada para validar promociones y actuaciones de los funcionarios jurisdiccionales, que como ya hemos señalado, es una obligación de las autoridades, cuyas actuaciones sean susceptibles de impugnación a través del juicio contencioso administrativo.
- Obligación de las autoridades demandadas, al registro de la Dirección de Correo Electrónico Institucional, así como el domicilio oficial de las Unidades Administrativas a las que corresponda su representación.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Al respecto, la ley prevé, que cuando el particular ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades deben comparecer y tramitar el juicio en la misma vía, para lo cual tiene la obligación de señalar expresamente su Dirección de Correo electrónico, ya que de no hacerlo, se tramitará el Juicio en la vía tradicional y el acuerdo correspondiente se notificará por lista y en el Boletín Procesal del Tribunal.

Asimismo señala, que si la demandante es una autoridad, el particular demandado será notificado de tal situación de manera personal, toda vez que en el caso en que sucediera dicha situación, el Secretario de Acuerdos imprimirá y certificará la demanda y sus anexos para darlos a conocer al particular, quien tendrá el derecho de ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea conforme a las disposiciones legales aplicables, señalando su domicilio y dirección de correo electrónico, pero si éste rechaza la opción de tramitar el juicio en línea, la substanciación del juicio se llevara a cabo en la forma tradicional, lo que conlleva a determinar, que en cualquier forma, es el gobernado quien va a determinar la forma en que pretende que se substancie el medio de defensa intentado, toda vez que el Juicio en Línea es optativo.

➤ Para ejercer el derecho antes mencionado, el particular también tiene que cumplir con una obligación previa, ya que debe tramitar la firma electrónica y el Mensaje de datos, para poder realizar la presentación de la demanda, contestación, promociones, documentos que deben acompañarse y las formas de validación de los mismos, a través del Sistema de Juicio en Línea.

Conviene resaltar que la Firma Electrónica Avanzada, produce los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantiza la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.

Una vez realizados los trámites correspondientes, la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, se proporcionarán a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, lo que implica el consentimiento expreso de que en el Sistema, se registrará la fecha y hora en la que se abran los Archivos Electrónicos que contengan las constancias que integran el Expediente Electrónico.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

El acceso al Expediente Electrónico, sólo la tendrán las partes, las personas autorizadas y los delegados, ya sea para su consulta o para la presentación de cualquier promoción dentro de la substanciación del juicio contencioso administrativo, pero será responsabilidad exclusiva de los titulares de la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, el acceso, recepción de notificaciones y la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, no admitiendo prueba en contrario, salvo que se demuestre alguna falla dentro del Sistema de Juicio en Línea.

Una vez substanciado el Juicio en Línea a través de los medios electrónicos, la Ley de la materia, establece que la forma en que se va a realizar la notificación, es vía correo electrónico a través del Sistema de Juicio en Línea. Se enviará el aviso al destinatario para que acceda al Sistema el cual expedirá el acuse de recibo con fecha y hora.

- En el caso de no acceder al Sistema o no expedirse el acuse de recibo en tres días, la notificación se practicará al cuarto día por Boletín Electrónico.
- En este sentido, se estima que la realización de la notificación vía correo electrónico con acuse de recibo, de todas las actuaciones y resoluciones que deben notificarse de forma personal, es una buena estrategia para agilizar este procedimiento, que en la vía tradicional, conlleva una inversión de capital humano, de tiempo y de dinero, además de que agiliza la forma en que los particulares tengan conocimiento de las actuaciones que se van realizando dentro del juicio, lo cual invariablemente es una mejora en el Juicio en Línea, ya que no olvidemos que las partes tienen acceso al expediente las 24 horas del día.
- Es por ello, que considero que las notificaciones realizadas de esta manera, benefician el proceso en el litigio que se dirime ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al reducir el tiempo y el costo de las notificaciones, sin embargo, no debe pasar inadvertido, que las partes involucradas deben estar al pendiente del correo electrónico en el que se les va a notificar, puesto que el acuse de recibo del correo electrónico en donde conste fecha y hora en que las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, se emitirá dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso y en el caso de que no se realizara el acuse de recibo dentro

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

del plazo antes señalado, se realizará la notificación por lista y por boletín electrónico al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del correo electrónico, fecha en la que se tendrá por legalmente notificado.

Lo anterior implica una obligación de vigilar el procedimiento que se realiza en el Juicio en Línea de una manera constante, puesto que el actuario responsable de elaborar la minuta electrónica en la que se detallará la actuación o resolución a notificar y los documentos anexos, la ingresará al Sistema de Justicia en Línea y la enviará a la Dirección de Correo Electrónico de las partes a notificar, el aviso en el que informe tal situación, la cual estará disponible a través del juicio en línea, registrando la fecha y hora en que se efectúa el envío.

De tal manera que la práctica de las notificaciones a través del Sistema de Juicio en Línea, es un esfuerzo de los legisladores para acelerar el procedimiento contencioso y otorgar seguridad de cada una de las actuaciones realizadas, para que en menor tiempo el Órgano Jurisdiccional, resuelva la litis planteada, evitando gastos excesivos y el uso de una gran cantidad de personas involucradas para este trámite.

➤ En el caso de las pruebas, éstas serán las mismas que en el Juicio Tradicional, pero exhibidas mediante un archivo electrónico o enviadas de manera digitalizada, anexas electrónicamente a través del Sistema. Se concederá con ésta situación la confianza a los particulares, para que manifiesten bajo protesta de decir verdad sobre la naturaleza de las pruebas (originales o copias).

En este aspecto, los particulares, deben puntualizar la naturaleza de las pruebas que ofrece, esto es, debe señalar expresamente si se trata de una copia simple, certificada u original con o sin firma autógrafa, ya que la omisión produciría un perjuicio al gobernado que promovió el juicio, puesto que se presumirá que la prueba es copia simple y entonces podría ser objetada por la autoridad demandada, por lo que deberá señalar con precisión la forma en que ofrece sus pruebas para que las mismas no se desestimen al no tener valor probatorio pleno.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Esto es, los particulares tienen el beneficio de establecer dentro de su demanda, la naturaleza de las pruebas ofrecidas, lo cual genera un beneficio para acreditar los extremos de su acción, pues se confiere la certeza de la procedencia de la prueba, ya que en caso de no hacer la manifestación expresa sobre las documentales ofrecidas, se considera que la exhibición de la misma se realizó en copia simple, situación que los particulares deben poner especial atención para beneficio de sus propios intereses y establecer si se trata de un original, copia certificada o copia simple.

Asimismo, conviene apuntar que respecto a la exhibición de las pruebas a través de los medios electrónicos, su exhibición podría generar algunos problemas, sobre todo para las autoridades emisoras de los actos administrativos impugnados, ya que en la actualidad, los particulares para efectos de demostrar la veracidad de sus pretensiones, solicitan a la Sala de conocimiento, la exhibición del expediente administrativo a que se refiere el artículo 14 fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que contiene todas las actuaciones que generaron el acto administrativo impugnado, lo cual tendrá que realizarse de manera digitalizada, situación que no será tan fácil, cuando a guisa de ejemplo se trate de un expediente que contenga una excesiva cantidad de fojas, pues se deberá requerir del apoyo de personal (capital humano) que realice la digitalización y de los medios necesarios para tal efecto, ya que a falta de alguno de ellos, se encontraría la autoridad impedida a la exhibición del expediente digitalizado y tendría que ofrecerlo y exhibirlo hasta en tanto el Tribunal se lo requiera, lo que conllevaría a que el proceso llevara mayor tiempo que el que se pretende para la exhibición de una prueba como ésta, ya que no olvidemos que la intención de este nuevo procedimiento es otorgar un beneficio a las partes, respecto del trámite realizado dentro del juicio, en cuanto a la reducción de tiempo y costos.

Esto es así, ya que en base a lo anterior, una de las partes (autoridad demandada) se vería afectada para la exhibición de sus pruebas, al existir la obligación ineludible de digitalizar todo el expediente a petición de su contraparte, tomando en cuenta el ejemplo señalado en el párrafo anterior, puesto que un expediente de gran volumen, generaría mayor trabajo para las autoridades, que aquel que se tiene que realizar en un juicio instaurado en la vía tradicional, puesto que su presentación física era más fácil, ya que lo único que se tenía que realizar en la contestación de la demanda, era especificar el expediente administrativo ofrecido y la cantidad de fojas que contenía, sin detrimento a que tal

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

situación conllevará a digitalizar hoja por hoja como en la presentación de esta prueba a través del Sistema de Juicio en Línea.

Sin embargo, no menos cierto es, que el Tribunal reducirá en gran medida, la cantidad de expedientes que físicamente se encuentran en cada una de las Salas, ya que al realizar el trámite en línea, la exhibición de los mismos, será digitalizada y ello evitará el cúmulo de pruebas documentales que en la actualidad obran físicamente en el Tribunal.

En este orden de ideas, debemos tomar en cuenta, que a pesar de algunas consideraciones como la apuntada anteriormente, la intención de los legisladores al implementar el Juicio en Línea, es beneficiar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, evitando el crecimiento del aparato burocrático y la distracción del presupuesto del Tribunal para la creación de más Salas, así como la agilidad en el trámite del juicio, reduciendo tiempos y eficientando los recursos del Tribunal. Obtener un reparto equitativo en las cargas de trabajo y mayor tiempo para el estudio y control de los asuntos y finalmente el que el Tribunal se encuentre en posibilidad de identificar más fácilmente los asuntos que sean similares.

Dicha situación genera un paso importante para la realización de los objetivos del Tribunal, que tiene encomendada la impartición de justicia, ya que se permite realizar un trámite optativo para el justiciable, ya que quien lo desee podrá seguir presentando juicios en la forma tradicional, sin olvidar que el implemento de este procedimiento, persigue en definitiva, resolver la problemática por la que pasa el Órgano de Justicia, que es la de abatir el inventario que existe, evitando la presentación de más juicios tradicionales.

Es así como el Sistema de Justicia en Línea, se realizará a través de una plataforma informática establecida en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que permitirá registrar, procesar, difundir, administrar, controlar, almacenar, transmitir y notificar las actuaciones que se realicen en el juicio promovido ante el Órgano Jurisdiccional.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En este sentido, resulta importante destacar que se concede a los particulares la seguridad de tener un expediente electrónico inalterable y seguro, en el que se incluirán todos los actos y hechos jurídicos substanciados en el juicio.

Un beneficio más, es que el Juicio en Línea será optativo para el particular y obligatorio para la autoridad demandada, incluso en los juicios de lesividad.

Se considera el envío remoto de promociones ingresando al Sistema en la página web del Tribunal, las 24 horas de los términos procesales.

Así también existe el beneficio para ambas partes del ahorro de papel.

La consulta remota de expedientes, se podrá realizar con clave de acceso y contraseña por las partes, mismas que podrán conocer el estado procesal de sus juicios las 24 horas del día de los 365 días del año.

Además se brinda seguridad, con el uso de la firma electrónica avanzada para validar las promociones y actuaciones de los funcionarios jurisdiccionales, ya que como lo hemos apuntado anteriormente, sólo tendrá acceso al expediente electrónico, las partes; las personas autorizadas y delegados, para efectos de consulta una vez que tengan registrada su clave de acceso y contraseña, siendo los titulares de la firma electrónica avanzada, clave de acceso y contraseña, los responsables directos del uso de este medio electrónico y cada una de las consultas y del envío de información que se genere al utilizar esta herramienta informática, salvo prueba en contrario.

Todo lo anterior, pretende optimizar el rendimiento del Tribunal para la impartición de justicia y crear en los particulares, una nueva forma de interponer el juicio contencioso administrativo, utilizando los medios electrónicos y concediendo beneficios, ya que la pretensión es reducir los tiempos y los costos tan altos que un juicio tradicional conlleva, sin que ello no implique una responsabilidad para las partes dentro del procedimiento contencioso, pues se deben cumplir con los requisitos que se prevén en la ley de la materia, para poder optar por utilizar el Juicio en Línea.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En este aspecto, resulta necesario establecer que para efectos de llevar a cabo el procedimiento contencioso administrativo a través del juicio en línea, no se reducen los términos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que éste implemento sólo conlleva al uso de la tecnología para realizar el trámite vía internet, pero, si la pretensión de los legisladores con este nuevo procedimiento fue impartir justicia pronta y expedita, podría no cumplirse, al contar con los mismos términos que el juicio tradicional.

Dicha consideración, nace precisamente del hecho de que el desarrollo de la tecnología, trae aparejado que cualquier proceso que se realice utilizando los medios electrónicos, sea más rápido y eficaz, sin embargo, si la tramitación del juicio, está contemplado con los mismos términos, no sería tan benéfico como se pretende, cuando las partes seguirán gozando de los mismos plazos para presentar y contestar la demanda y la ampliación de la demanda, o bien presentar pruebas y realizar alegatos o incluso para el cierre de la instrucción, ya que ello impediría cumplir con rapidez y eficacia la substanciación del medio de defensa intentado y en consecuencia no se lograría impartir la justicia de manera pronta y expedita.

Esto es, al no haberse modificado los términos para la substanciación del juicio en línea, se tendría que acudir a la buena fe de las partes, para que independientemente de que los plazos no hayan sido modificados, se realizarán los trámites en el menor de los plazos, ya que se cuenta con los medios electrónicos, para realizarlos más rápido, pero conforme a la ley, cualquiera de las partes tendría el derecho ineludible de agotar sus plazos, ya que la ley de la materia lo permite así, de manera que en este sentido si el beneficio de los medios electrónicos es reducir tiempos, costo y dinero, la ley de la materia debe entonces contemplar una reducción en el término para la interposición del medio de defensa, para impartir la justicia pronta y expedita, máxime que como lo veremos a continuación, el beneficio en la reducción de los términos, fue planeado sólo para algunos particulares a través de un procedimiento implementado por los legisladores denominado “*Juicio Sumario*”, siendo que la Justicia debe ser impartida de igual manera para todos aquellos que soliciten el auxilio del Órgano de Impartición de Justicia.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

4.2. Juicio Sumario. Concepto y procedencia.

La Real Academia de la Lengua Española define el juicio sumario como “aquel en que se procede brevemente y se prescinde de algunas formalidades o trámites del juicio ordinario”.

La Magistrada María de Jesús Herrera Martínez, señala que el Juicio Sumario es una opción eficaz que tiene como rasgo primordial el de sustanciarse de forma muy rápida, abreviando plazos o etapas que impliquen el mínimo de actos procesales indispensables y con ello el empleo de menor tiempo posible para resolver la controversia planteada.²⁸

Esto es, el Juicio Sumario es un nuevo procedimiento previsto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que implementa una nueva herramienta para los particulares, para hacer más rápidos los procedimientos de control de legalidad que se sigue en el Órgano Jurisdiccional, sujeto a ciertos requisitos y a ciertas materias, en el que los principios procesales de economía, concentración (simplificación) y celeridad (concentración) tendrán un papel rector, cuya finalidad es la impartición de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el Juicio en la Vía Sumaria, el desarrollo de la instancia jurisdiccional es breve, y el Magistrado Instructor se torna en la autoridad que tiene la potestad para resolver la cuestión planteada, sin la intervención de otros dos Magistrados integrantes de la respectiva Sala, tal y como se establece en la fracción XII del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que previene la doble función del Magistrado Instructor que es, tramitar y resolver los juicios en la vía sumaria.

²⁸ Herrera Martínez, María de Jesús. “El Juicio Sumario como alternativa para agilizar el trámite y evitar el incremento de inventarios de juicios contencioso administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, México, Año II, núm. 2, enero de 2010. En Revista Digital Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, México, Año II, núm. 2, enero de 2010, en http://www.tfifa.gob.mx/investigaciones/pdf/los_medios_de_impugnación.pdf.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Aproximadamente los plazos máximos previstos en la Ley para dar trámite un juicio contencioso administrativo, es de diez meses, sin embargo, la práctica nos ha demostrado que la realidad es que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, requiere de más de tres años para resolver asuntos que se someten a su competencia, en virtud de diversas circunstancias, no todas imputables al Órgano Jurisdiccional, sino también a las posibles alternativas que se conceden a las partes para promover diversos medios de defensa.

Sin embargo, debe señalarse también que no todos los asuntos tienen la misma importancia y trascendencia por cuantía, por lo que para hacer más efectiva la tramitación de los procedimientos, se reformó la normatividad para dar lugar a los Juicios en la Vía Sumaria, que tiene el objeto principal de simplificar y hacer más breve el Juicio e impartir Justicia de manera pronta y expedita.

Esta Vía Sumaria, procederá cuando se trate de asuntos de cuantía menor (5 veces el Salario Mínimo Vigente por un año), en materia fiscal que no exceda la cuantía, o aquellos asuntos que contravengan jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Inconstitucionalidad de leyes, o del Pleno o de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo se fijó que la vía no procedería en caso de que se controvierta una regla administrativa de carácter general, en materia de responsabilidad de servidores públicos o infracciones a la propiedad intelectual, o tratándose de sanciones que incluyan además otra carga u obligación.

Los plazos establecidos para la tramitación del proceso por la Vía Sumaria es de 70 días, lo que permite considerar una importante reducción de tiempo y una potenciación de la capacidad de las Salas Regionales para resolver estos asuntos.

4.2.1. Planteamiento del Problema.

Ante el incremento de asuntos que se ventilan en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha retrasado en gran medida la substanciación de los asuntos y su resolución de manera eficaz, motivo por el que, la pretensión que desde sus inicios el Tribunal ha tenido como propósito fundamental para impartir justicia, no se ha podido realizar correctamente, toda vez que la

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

capacidad de las Salas se ha visto rebasada por la gran cantidad de asuntos que se interponen y en consecuencia se buscaron alternativas para solucionar el grave problema por el que está pasando el Órgano Jurisdiccional.

En consecuencia, son considerados en nuestro país, nuevos procedimientos que conllevan a cumplir con la garantía prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal, “Justicia pronta y expedita”, realizando para tal efecto dos reformas en materia de Justicia Administrativa, mismos que se pretende sean de gran trascendencia, ya que a través de éstas, se pretende dar celeridad a los trámites efectuados ante el Órgano Jurisdiccional, para desahogar la gran cantidad de asuntos que se ventilan en dicho Tribunal.

En ese contexto, se crea la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual y el Juicio en Línea, (el cual ha sido materia de estudio), conforme a la reforma de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de junio de 2009, que en sus artículos 58-A al 58-S, regula el procedimiento del juicio utilizando medios electrónicos desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la resolución que ponga fin al juicio instaurado electrónicamente.

4.2.2. Antecedentes de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El 3 de diciembre de 2009, diversos grupos parlamentarios (PAN, PRI y PRD), presentaron ante la Cámara de Senadores una iniciativa para reformar los artículos 1-A, 13, 66, 67, 68 y 70 y adicionar un capítulo XI denominado “De la Vía Sumaria” al Título Segundo que comprendería el artículo 58-T y derogar el artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **la iniciativa consistía básicamente en la creación de la vía sumaria y el mejoramiento del sistema de notificaciones.**

Asimismo, en sesión de 10 diciembre del mismo año, el Senador José Isabel Trejo Reyes del Estado de Zacatecas, presentó una iniciativa ante la misma legisladora, con el propósito de reformar

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A través de la iniciativa propuesta por el Senador José Isabel Trejo Reyes, a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se proponía entre otros, la creación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, basado en un criterio de cuantía a partir del importe del asunto sometido a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reduciendo los plazos y términos, quedando bajo la competencia exclusivamente del magistrado de la Sala Regional que conociera del asunto y se simplificara el sistema de notificaciones y convertir el Boletín Electrónico como el sistema común de las notificaciones del Tribunal, además de realizar modificación al régimen de medidas cautelares y modificar la regulación de los incidentes de incompetencia por razón del territorio con el propósito de no retrasar el proceso, y establecer mecanismos para sustanciar la incompetencia material entre una Sala Especializada y una Sala Regional.

En estas iniciativas, también se preveía la procedencia de la vía sumaria si el actor presentaba su demanda de nulidad de nulidad dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtiera efectos la notificación, pero en el caso de excederse dicho plazo, la demanda seguía siendo procedente pero en la vía ordinaria.

Lo anterior fue considerado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, al tratarse de iniciativas coincidentes en la materia a legislar y se determinó reunir ambas iniciativas en un solo dictamen, siendo aprobado el 20 de abril de 2010, por unanimidad con 88 votos a favor y se turno a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en esa misma fecha, para efectos constitucionales.

En la cuarta consideración de dicho dictamen se estableció la necesidad de determinar que el juicio en la vía sumaria no fuera optativo, sino que en los supuestos procedentes, el trámite en dicha vía, se tendría que llevar a cabo en base a lo dispuesto por el capítulo XI del título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que esto daría certeza jurídica al gobernado, en relación con el procedimiento procedente para la tramitación del juicio.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

A juicio de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, la minuta dictaminada cumplió con el mandato constitucional, específicamente el de la impartición de justicia pronta y expedita, toda vez que establece una vía sumaria aplicable en determinados casos, en lugar del Juicio Contencioso Administrativo Federal que resulta más tardado.

Las iniciativas propuestas fueron dictaminadas con la intención de legislar favorablemente la minuta, dado que el cúmulo de asuntos ventilados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el año de 2009, fueron 1163 asuntos, significando un 18% más que el año precedente. Asimismo las Salas Regionales dieron ingreso a 136,364 asuntos nuevos que se sumaron a los 106,587 que ya estaban rezagados, dando un total de 242,951, lo que trajo consigo la necesidad de impulsar la media que le permitiera al juzgador, resolver con mayor rapidez aquellos asuntos de baja cuantía o cuyo fondo del asunto se rigiera por un criterio emitido y sustentado en Jurisprudencia, lo cual traería consigo un beneficio a los gobernados que interpusieran el juicio ante el Tribunal.

Claro está, que dicha propuesta, también traía consigo la obligación de los Juzgadores de justicia fiscal y administrativa, para resolver el fondo de los asuntos con base en el principio de mayor beneficio para los justiciables, evitando así, el realizar juicios interminables y costosos y reduciendo el procedimiento a través de la substanciación de la vía sumaria, con los que se consigue cumplir con el principio constitucional de impartir justicia pronta y expedita en menos tiempo y con un costo menor.

Es así como el 3 de noviembre de 2010, la Cámara de Diputados, aprobó el dictamen a la minuta de Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incorporándose dos modificaciones respecto de la minuta original, reenviándose a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales correspondientes y se turno a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen respectivo.

Una vez que dichas Comisiones realizaron el estudio y valoración del Proyecto del Decreto, el 9 de noviembre de 2010, se sometió a la consideración de la H. Asamblea de la Cámara de Senadores, la

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

cual aprobó en lo general y en lo particular con 73 votos a favor y un voto de abstención, remitiéndose al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación.

El 10 de diciembre de 2010, el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el citado Decreto, creándose así el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, que se encuentra regulada en el Capítulo XI del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Al respecto, la Magistrada María de Jesús Herrera Martínez, señala que el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, no es una novedad para las jurisdicciones contencioso administrativas de otras latitudes, como la Francesa, ya que en ésta se establecen los denominados “*Procédures d’urgence*” o procedimientos de urgencia los cuales reúnen ciertas características que los hacen muy parecidos o semejantes al nuevo procedimiento contencioso administrativo federal.

El Lic. Marco Aurelio Núñez Cué, en su ensayo titulado “*Algunas consideraciones sobre el Juicio Contencioso Administrativo Federal en la Vía Sumaria*”,²⁹ destaca en este sentido dos aspectos importantes:

➤ La instrucción y solución del juicio no colegiada. Existe un único juzgador, a quien la Ley le encomienda no sólo la instrucción del procedimiento sino también el dictado de la sentencia definitiva. Lo cual se aparta del principio de colegialidad característico de las jurisdicciones contencioso administrativas.

Op. Cit., cita 21.

²⁹ Núñez Cué, Marco Aurelio. “*Algunas Consideraciones sobre el Juicio Contencioso Administrativo Federal en la Vía Sumaria*”. En Revista Digital Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativo, México, Año 2010, núm. 3, abril de 2010, en [http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/ los_medios_de_impugnación.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/los_medios_de_impugnación.pdf).

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

➤ La simplificación y abreviación en los términos procesales. Todos los plazos del procedimiento se abrevian considerablemente, lo que da celeridad al mismo en beneficio de los Justiciables.

Es así como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se regula el Juicio Sumario, que tiene como propósito fundamental el hacer más rápidos los procedimientos de control de legalidad que sigue el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el cual se abrevian las etapas en el proceso, estableciendo el mínimo de actos procesales, para así, realizar el trámite del juicio sumario en el menor tiempo posible, pero resolviendo la controversia planteada.

De acuerdo con los legisladores, el Juicio en la Vía Sumaria, no es opcional, sino que ésta fue diseñada como una alternativa al juicio contencioso administrativo federal, para aquellos gobernados que tengan asuntos con las características señaladas en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es así como la creación del “juicio sumario” es implementado con el firme propósito de eficientar la labor del Órgano Jurisdiccional, mediante un proceso, con términos más reducidos, pero con la convicción plena y absoluta de cumplir con la garantía constitucional prevista en el artículo 17 Constitucional, impartiendo justicia pronta y expedita para aquellos que así lo soliciten.

Sin embargo, el juicio en la vía sumaria, simplifica el procedimiento contencioso administrativo, en los asuntos de menor cuantía, como en aquéllos en que el criterio jurisdiccional ha definido jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o la Sala Superior del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero solo beneficia a una parte de los gobernados, lo cual puede traducirse en una violación al artículo 17 Constitucional, pues dicho precepto legal no hace distinción entre los gobernados para la impartición de justicia pronta y expedita, sino que confiere el derecho ineludible para “todos aquellos particulares” que interpongan un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que resuelvan la litis planteada conforme a derecho.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

De tal manera, que el implemento de este procedimiento, reduce en gran medida el tiempo para el procedimiento y emisión de la sentencia definitiva, pero también obliga a los particulares a cumplir con un término mucho menor para interponer la demanda (15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada), al que se concede a aquellos particulares que interponen el medio de defensa, en el juicio en la vía tradicional y en el Juicio en Línea (45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada), en consecuencia, la reforma, no sólo concede beneficios al realizar un procedimiento contencioso administrativo en menor tiempo y con menores costos, sino obligaciones que deben de cumplirse, para la procedencia del juicio en la vía sumaria, ya que debe tratarse de asuntos que se encuentre previsto en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Esto es, si en la resolución impugnada, se determina un monto menor a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, el particular deberá interponer su medio de defensa dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, toda vez que no procederá su interposición en un juicio en la vía tradicional, ya que como se ha señalado, su interposición no es optativa.

Sin embargo, la ley de la materia, prevé una excepción, al establecer que si el particular en su demanda hace valer una Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal y no la presenta dentro del plazo de 15 días, pero si dentro de los 45 días establecidos en la vía ordinaria, prevalecerá la garantía de impartición de justicia y el Magistrado Instructor admitirá la demanda y la tramitará a través del juicio en la vía sumaria.

En base a lo anterior, considero que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula el procedimiento contencioso administrativo del que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no debería de establecer ninguna distinción para impartir justicia, toda vez que el derecho de los gobernados conferido en la Carta Magna, es igual para todos, por lo que no es permisible que la impartición de justicia tenga que impartirse de manera diferente por el hecho de que un asunto sea de mucho mayor cuantía que otro, no obstante que ello se hubiera

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

planeado en primera instancia con el propósito de beneficiar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para abatir el rezago.

Por ello, aún cuando el juicio sumario, se considera como una reforma de gran trascendencia y trae grandes beneficios, lo cierto es que no debería considerarse como un implemento que justifique la garantía de la Justicia Pronta y Expedita, ya que para ello, tendría que conceder beneficios a los gobernados, sin hacer distinción entre ellos, cosa que no sucede en la especie, ya que la reducción de los plazos para la interposición del juicio contencioso administrativo, es sólo para unos particulares, no obstante que aquellos que interponen el juicio en línea o el juicio en la vía tradicional, también solicitan la impartición de justicia pronta y expedita y sin embargo los términos siguen siendo excesivos para cumplir con la obligación encomendada al Tribunal.

En vista de lo anterior, resulta necesario conocer de forma clara, cuál es la forma en que se debe interponer el juicio en la vía sumaria, por lo que de una forma breve se procederá a establecer los requisitos que se deben cumplir.

4.2.3. Procedencia para interponer el juicio en la vía sumaria.

La regulación del Juicio en la Vía Sumaria, se encuentra previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente en su Capítulo XI, en el que se prevé la procedencia, tramitación y resolución, que se establece para el nuevo esquema implementado para simplificar y abreviar los términos en que se deben resolver el juicio en materia contencioso administrativa.

En el artículo 58-1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que la tramitación y resolución del juicio en la Vía Sumaria, se realizará de acuerdo con lo que se dispone en el Capítulo XI de la citada ley y en lo no previsto se aplicarán las demás disposiciones del mismo ordenamiento legal.

Esto es, si el apartado relativo al Juicio en la Vía Sumaria no prevé de manera específica alguna situación relativa al procedimiento, se aplicarán las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. A guisa de ejemplo, tenemos la prueba pericial, de la que

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

en el apartado relativo al juicio sumario no se prevén las reglas específicas, pero que su desahogo se realizará conforme a lo previsto en el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la salvedad prevista en el artículo 58-5 de que los plazos son de tres días, salvo el que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de cinco días, en el entendido de que cada perito deberá hacerlo en un solo acto ante el Magistrado Instructor.

Como se podrá observar, no obstante el apartado relativo al Juicio en la Vía Sumaria previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si contiene un precepto legal (58-5) que regula el desahogo de las pruebas, lo cierto es, que las reglas relativas a la prueba pericial no se contempla expresamente en dicho dispositivo legal, por lo que se establece expresamente que su regulación se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la salvedad de los plazos como se ha dicho anteriormente.

Por su parte, el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé la procedencia de la vía sumaria, la cual está condicionada por la cuantía, ya que será procedente, cuando el importe de la resolución definitiva que se pretende impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, es decir, que sean resoluciones definitivas que no excedan de \$109,171.50 aproximadamente, y que además se trate de alguna de las resoluciones definitivas contempladas en las fracciones I a V del citado precepto legal.

No debe pasar inadvertido el hecho de que la determinación de la cuantía en comento, sólo se encuentra considerado el crédito fiscal principal sin accesorios, esto es sin tomar en cuenta para cumplir con el importe, los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, sin actualizaciones.

Asimismo, se contempla el hecho de que si un particular, pretende la impugnación de más de una resolución respecto de las cuales es posible interponer el juicio en la vía sumaria, no se acumularán los importes para efectos de determinar la procedencia, sino que se considerará el monto de cada una de las resoluciones de manera particular.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

También, dicho dispositivo legal, establece la procedencia en el vía sumaria, de aquellas resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, en este sentido, debe señalarse que al hacer valer una cuestión de inconstitucionalidad, muchas veces los demandantes, realizan la interposición del juicio en la forma tradicional, esto es, durante el plazo de 45 días previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al ignorar que para este supuesto, está contemplada la vía sumaria, situación que generaría el desechamiento de la demanda de nulidad, sin embargo, el artículo 14, en su fracción I de la citada Ley, previene tal situación y establece que no será motivo de desechamiento de la demanda, el hecho de que no se presente dentro del plazo previsto para la vía sumaria (15 días) cuando su procedencia deriva de la existencia de alguna de las jurisprudencias, ya que si el Magistrado Instructor antes de admitir la demanda, advierte que los conceptos de impugnación planteados por el actor están relacionados con alguna de las Jurisprudencias, procederá a substanciar y resolver el juicio en la vía ordinaria o tradicional.

En consecuencia, para la procedencia del juicio en la vía sumaria, se contemplan dos situaciones importantes, la cuantía de la resolución impugnada y la violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Inconstitucionalidad de leyes o a una Jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo relativo a la violación a la Jurisprudencia, fue considerado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores en el Dictamen Legislativo del 14 de abril de 2010, señalando que no importaba la cuantía y que procedería así, en virtud de que no era necesario llevar a cabo el juicio en la vía tradicional por cuestiones que ya habían sido resueltas con antelación por las instancias superiores, siendo que la aplicación de las mismas resulta de aplicación obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

4.2.4. Plazos para promover la demanda, su ampliación y para contestar la demanda y su ampliación.

Tal y como lo hemos señalado, la intención del legislador, al implementar el nuevo esquema del Juicio en la Vía Sumaria, era acortar plazos durante el procedimiento, para sí resolver en definitiva el juicio interpuesto por los actores en el menor tiempo posible.

En consecuencia, se estimó para efectos de su tramitación los siguientes plazos:

Para el actor:

- **15 días para presentar la demanda** siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. (Artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

- **5 días para promover la ampliación de la demanda, siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.** En este sentido se contempla que el actor podrá realizarlo siempre y cuando se actualicen los supuestos de ampliación del juicio tradicional, previstos en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Con esta situación se persigue dar celeridad al procedimiento en beneficio de los justiciables. (Artículo 58-6 de la citada Ley).

Para la autoridad demandada:

- Una vez admitida la demanda, el Magistrado Instructor, correrá traslado al demandado para que la **conteste dentro del término de quince días** y se emplazará, en caso de que exista, al tercero, para que dentro del mismo plazo, comparezca al juicio a defender sus derechos. Es en este momento procesal que se fijará la fecha para el cierre de la instrucción que no excederá de los sesenta días siguientes al de emisión del auto. (Artículo 58-4 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- Se concede un plazo de **cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado para dar contestación de la ampliación de la demanda** (Artículo 58-6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Lo anterior pone de manifiesto que una cuestión importante en la reforma procesal administrativa, sin duda lo es la simplificación en el sistema respecto de las notificaciones de las resoluciones emitidas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que se disminuye la hipótesis de notificación personal a los particulares y por oficio a las autoridades y en cuanto a los restantes proveídos se realizarán por vía electrónica (Boletín Judicial), el cual fue creado en la reforma del Juicio en Línea, para denominarla como Boletín Electrónico, quedando instaurada en la fracción III del artículo 1º A de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, surgiendo a partir de dicha modificación diversas reformas a las disposiciones del Capítulo I del Título IV de la citada Ley, ya que en el artículo 65 de la Ley en cita, se dispone que la resolución deberá notificarse a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente hubiera sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución, con la finalidad de superar el supuesto previsto de dar aviso en la dirección de correo electrónico señalada por las partes.

Asimismo el artículo 66 de la Ley de la materia, fue reformado en congruencia con la instauración del Boletín Electrónico, ya que se establece que el actuario deberá asentar la razón del envío por el correo electrónico o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales o por Boletín Electrónico.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se reduce a cuatro fracciones de los supuestos para la práctica de las notificaciones a los particulares de forma personal o por correo certificado, en lugar de las ocho contempladas en la regulación anterior.

En las cuatro fracciones previstas en el citado artículo 67 de la Ley en comentario, se previenen los actos que serán sujetos de notificación de forma personal o por correo certificado y las restantes

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

notificaciones de los actos emitidos dentro del procedimiento contencioso administrativo, se realizarán por medio del Boletín Electrónico.

Asimismo, el artículo 68 de la Ley de la materia, fue reformado y eliminado de su contenido, la notificación vía telegráfica para casos urgentes, además de que se hace constar que la notificación mediante oficio a las autoridades demandadas, se realizará para el emplazamiento, sobreseimiento y sentencia definitiva, y en los demás casos, la notificación se llevará a cabo por medio del Boletín Electrónico.

En cuanto a lo previsto en el artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece la obligación de la autoridad demandada de señalar su domicilio para la práctica de las notificaciones, además de establecer que la lista de autos y resoluciones dictados por un Magistrado o una Sala, serán publicadas en el Boletín Electrónico al día hábil siguiente de su emisión, para su conocimiento de las partes.

Dicho dispositivo legal también regula el contenido de la publicación, teniendo como fecha de publicación, la del día en que aparezca publicado en el Boletín Electrónico. Además se fija la obligación del Tribunal, de llevar un archivo especial de las publicaciones atrasadas del Boletín Electrónico y de colocar la lista en un lugar accesible de la Sala en la misma fecha de su publicación en el Boletín Electrónico.

Derivado de lo anterior, se elimina en el artículo 70 de la Ley en comento, la referencia al surtimiento de los efectos de las notificaciones por lista y los artículos 71 y 72 no fueron modificados.

Como hemos podido constatar, la forma en que se realizan las notificaciones, se han modificado considerablemente, a fin de regular el procedimiento y de realizar el trámite de una forma más ágil y eficiente para hacer del conocimiento de las partes, las diversas actuaciones que se realizan en el procedimiento contencioso administrativo, de acuerdo con cada una de las procedimientos con las que cuentan los particulares para interponer el juicio de nulidad.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

4.2.5. Causas de improcedencia.

Las causas de improcedencia del Juicio Sumario, se encuentran reguladas en el artículo 58-3 en sus fracciones I a V de la Ley en comento, las cuales deben ser consideradas por el Magistrado Instructor, para que, previo a resolver sobre la admisión de la demanda, determine la procedencia de la vía sumaria y ordene que el juicio se substancie de acuerdo con las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como emplazar a las otras partes en el plazo que prevén los artículos 18 y 19 de la misma Ley, según se trate.

En el caso de que la parte actora, considera que la determinación de la procedencia de la vía sumaria, no sea correcta, podrá impugnar la determinación mediante el recurso de reclamación ante la Sala Regional en la que se haya radicado el juicio, en el plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución del Magistrado Instructor.

La posibilidad de interponer el recurso de reclamación en este sentido, se encuentra contemplada sólo para el demandante, ya que la Ley no regula dicha posibilidad para la parte demandada, por lo que la procedencia del juicio en la vía sumaria, sólo podrá ser impugnada por una de las partes.

Asimismo, se establece que este nuevo procedimiento en materia contencioso administrativo federal no es optativo, ya que su procedencia, se encuentra prevista en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, cuando se actualicen los supuestos legales ahí señalados (por cuantía o por violación a una Jurisprudencia), ya que en el caso de no darse ninguno de los supuestos se determinara la improcedencia en la vía sumaria.

Si en un caso particular, el demandante pretende impugnar una resolución administrativa en la vía sumaria por razón de cuantía, pero en dicho acto administrativo se invoca como parte de la fundamentación una regla administrativa de carácter federal, el juicio en la vía sumaria, sería improcedente, de conformidad con lo que prevé el artículo 58-3 fracción II del ordenamiento en cita, ordenándose en este sentido, que el juicio se substancie de acuerdo a las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

4.2.6. Pruebas.

Por cuanto hace a las pruebas en el juicio en la vía sumaria, se establece que su regulación se encuentra en las disposiciones contenidas en el Capítulo V del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que serán admisibles toda clase de pruebas, a excepción de la confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, -salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades-.

El Diccionario de la Real Academia define a la prueba, como *“la actividad procesal, realizada con el auxilio de los medios establecidos por la ley, tendientes a crear la convicción judicial sobre la existencia o inexistencia de los hechos afirmados por las partes como fundamento de sus pretensiones o defensas”*.

Ahora bien, en el artículo 58-5, se establece la aplicación de las reglas contenidas en el Capítulo V del Título II, para la exhibición de las pruebas en el Juicio Sumario.

En cuanto a la prueba testimonial, se establece en el citado dispositivo, que ésta sólo podrá ser admitida cuando la persona que la ofrezca se comprometa a presentar a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia, ya que no debemos olvidar que la intención del juicio en la vía sumaria, es agilizar el trámite y que la substanciación del juicio sea ágil y eficiente para emitir la resolución en un corto plazo.

Para el desahogo de la prueba pericial, se establecen las mismas reglas que el juicio tradicional u ordinario, con la única diferencia de que el plazo que se determina para dicha prueba es de tres días; con excepción del que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, que será de cinco días, estos actos procesales deben realizarse por cada perito en un único acto ante el Magistrado Instructor. El Juzgador en el caso de estimarlo necesario realizará la designación de un perito tercero.

Lo anterior persigue la finalidad del juicio sumario, ya que como lo hemos constatado, la reducción de plazos se ha considerado para todas las etapas del proceso, con la finalidad de acelerar el

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

trámite y conceder el beneficio a los demandantes, de una resolución definitiva en menor tiempo y con un menor costo.

El Magistrado Instructor, cuidará que el juicio interpuesto a través de la vía sumaria, sea integrado de manera correcta, previendo que el desahogo oportuno de las pruebas, será a más tardar diez días antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción (artículo 58-5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Como hemos visto, la naturaleza de las pruebas se conserva íntegramente como aquellas que se pueden ofrecer en la vía tradicional, con la salvedad de la prueba testimonial y de la pericial, en las que se impone la obligación en la primera de que se presenten los testigos en el día y hora señalados para la diligencia y para la segunda respecto del término, ya que éste se reduce a tres días, salvo el correspondiente a la rendición y ratificación del dictamen ya que el término para su presentación será de cinco días.

Incluso, en la práctica, el particular puede ofrecer como prueba el expediente administrativo en el que se contengan todas las actuaciones que dieron origen a la resolución que controvierte en el juicio, y para tal efecto, la autoridad se encuentra obligada a exhibirla a más tardar al contestar la demanda, esto es, en un lapso de quince días.

De tal manera y aún cuando el plazo para la substanciación del Juicio Sumario, sea corto y reducido en su substanciación, ello no implica que el particular, se encuentre impedido a ofrecer las pruebas que en su caso estime suficientes para acreditar su pretensión ante el Magistrado que conozca del Juicio, ya que de acuerdo con lo previsto en la Ley de la Materia, puede ofrecer cualquier pruebas, con las excepciones antes señaladas.

4.2.7. Incidentes y recurso de reclamación.

Para efectos del juicio sumario, se considera que se podrán promover los incidentes previstos en las fracciones II y IV del artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (acumulación de juicios y la recusación por causa de impedimento) dentro del plazo de 10 días

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del auto en que se tuvo por presentada la contestación de la demanda, o en su caso, la contestación a la ampliación (artículo 58-7 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

En cuanto al incidente de acumulación, se establece que éste podrá plantearse podrá realizarse respecto de expedientes que se encuentran en trámite en la vía sumaria, situación que puede considerarse válida, dado que el pretender realizar la acumulación con un expediente en la vía tradicional, traería como consecuencia un retraso en el dictado de la resolución definitiva y con ello el incumplimiento del fin para el que se creó el juicio en la vía sumaria, que en todo momento es la celeridad en el procedimiento y la emisión de la resolución definitiva para la impartición de justicia de manera pronta y expedita.

En cuanto al incidente de incompetencia, sólo procederá en la vía sumaria cuando se haga valer por la parte demandada o por el tercero interesado, por lo que la Sala Regional en donde está radicado el juicio, no podrá declararse incompetente ni remitirlo a otra Sala.

El recurso de reclamación se encuentra regulado en el artículo 58-8 de la Ley en comento, en la que se establece que para su procedencia, se considerarán las mismas causas que en el juicio tradicional, con la salvedad del plazo para interponerlo no será de 15 días, sino de 5 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución correspondiente del Magistrado Instructor.

Una vez interpuesto, el Magistrado Instructor, ordenará el traslado a la contraparte y deberá expresar lo que a su derecho convenga en un término de tres días y sin más trámite se dará cuenta a la Sala Regional donde se encuentre radicado el juicio, para que, en igual término, resuelva el recurso de que se trata, con lo que se pone de manifiesto el plazo de la reducción del término concedido a la autoridad, ya que en la vía tradicional se concede un plazo de 5 días a 3 días, quedando nuevamente clara, la reducción de los plazos para la celeridad del procedimiento.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

4.2.8. Medidas cautelares y suspensión del juicio.

Las medidas cautelares se encuentran reguladas en el artículo 58-9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y su tramitación se realizará conforme a las reglas generales establecidas en el Capítulo III de la citada Ley, estando facultado el Magistrado Instructor para decretar la resolución provisional o definitiva que corresponda y contra su resolución procederá la interposición del recurso de reclamación, ante la Sala Regional en donde se encuentre radicado el juicio.

En este sentido se consideró pertinente propiciar cuatro innovaciones procesales

- Modificar la regulación de la tramitación del procedimiento cautelar,
- Fortalecer el papel del Magistrado Instructor como juez cautelar,
- Mejorar el régimen específico de la suspensión,
- Reformar el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a fin de empatar la posibilidad de interponer el recurso de reclamación.

En la iniciativa formulada por el senador Trejo Reyes se justifica la potestad del Magistrado Instructor para decidir respecto de la petición de las medidas cautelares en lugar de la Sala Regional, a fin de que se otorguen las medidas cautelares más ágilmente y se dé respuesta al particular afectado por un acto de autoridad con mayor eficiencia.

No cabe duda, que la reforma de la justicia cautelar, trae consigo que se salvaguarden los principios de celeridad y economía sustentados en la garantía de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 Constitucional y que ello beneficia en mucho los intereses de los particulares.

El artículo 24 en su tercer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo fue adicionado en la reforma de 2010 y se aclaró que la suspensión del acto impugnado es una medida cautelar y que el artículo 28 constituye su marco jurídico.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Por su parte, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se reduce de 14 fracciones a 5 únicamente y señala supuestos específicos para las materias fiscal y administrativa, a fin de evitar interpretaciones tajantes dentro del procedimiento.

Esta reforma trae consigo que se haga más efectiva la función social del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que con ello, se beneficia a los particulares, otorgándoles el beneficio de que la resolución dictada sea más rápida y se decida sobre la admisión de la garantía, todo ello determinado por el Magistrado Instructor.

Por su parte el artículo 58-10 de la Ley en comento, señala expresamente que cuando se actualice alguno de los supuestos de suspensión del juicio previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la reanudación del juicio fijará fecha para el cierre de instrucción, dentro del plazo de 20 días siguientes a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación a las partes de la reanudación del juicio.

Los casos que se pueden presentar, son la promoción del incidente de interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad, siendo que el plazo es reducido considerablemente y ello podría considerarse para muchos de los gobernados como una cuestión de ilegalidad, al no concederse el tiempo suficiente para declarar a una persona incapaz o bien para que se demuestre que una persona es el albacea.

4.2.9. Alegatos, cierre de instrucción y sentencia definitiva.

Los alegatos podrán ser presentados por las partes antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción (Artículo 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) y el Magistrado Instructor, verificará la debida integración del expediente, procediendo a declarar cerrada la instrucción y en caso contrario deberá fijar una nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro del plazo de 10 días. Cerrada la instrucción el Magistrado Instructor dictará sentencia definitiva dentro de los diez días siguientes (Artículos 58-12 y 58-13 de la Ley en comento).

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Conforme a lo dispuesto en el artículo 58-14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el caso de que la sentencia ordene la reposición del procedimiento administrativo o realizar un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no exceda de un mes contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme de conformidad con el artículo 53 de la Ley de la materia.

Lo anterior, trae como consecuencia que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, le concede un plazo que no excede de un mes contado a partir de que la sentencia hubiera quedado firme, no obstante que conforme a lo dispuesto en el artículo 52 en las fracciones III y IV de la citada Ley, el plazo para el cumplimiento de una sentencia firme es de cuatro meses, con lo que pone de manifiesto que la reducción del plazo podría causar inquietud a quien debe cumplirla, ya que el problema constante de las instituciones de gobierno e incluso del propio Tribunal, ha sido la excesiva carga de trabajo, tan es así que por ello, se implementó el juicio en la vía sumaria, por lo que lo previsto en el artículo 58-14 en comento, podría generar que al contar con tan corto plazo, la autoridad no pudiera cumplir en su mayoría con las sentencias definitivas emitidas en el juicio sumario y ello trajera consecuencias graves a los intereses del Fisco Federal.

Finalmente el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que a falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días, con lo que se pone fin a la aplicación del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPÍTULO 5.

FINALIDAD DE LAS OPCIONES PARA INTERPONER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Tal y como lo hemos establecido en el desarrollo del presente trabajo, el incremento de asuntos que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, trajo consigo que la resolución de los juicios de nulidad, fuera tardío y en consecuencia no se cumpliera con la finalidad

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

del Órgano Judicial que desde su inició fue impartir Justicia pronta y expedita, ya que materialmente el cúmulo de los asuntos, rebasó la capacidad del Órgano Jurisdiccional con la que se contaba.

Es por ello, que se pensó en buscar soluciones al problema, primero aumentando el número de Salas en todo el País, lo cual no fue suficiente, ya que el número de juicios en todas ellas, superaba la capacidad del Tribunal y dicha circunstancia, hacía difícil que se cumpliera con la finalidad propuesta para el Órgano de Justicia, ya que evidentemente el retraso en la emisión de las sentencias definitivas no se cumplía correctamente, puesto que el proceso era muy tardado y lejos de ser favorable para aquellos que solicitaban en su favor la justicia pronta y expedita, hacían del juicio un proceso tedioso y con un costo excesivo.

Lo anterior es así, dado que la sentencia emitida por el Tribunal, todavía no podía considerarse como definitiva, hasta en tanto las partes no interpusieran en su contra, algún recurso, amparo o revisión, ya que su interposición se encuentra contemplada también en la Ley de la materia, por lo que la pretensión, no podía considerarse satisfecha, hasta en tanto se resolvieran dichos medios de defensa y culminara el juicio con una resolución firme.

La problemática generada por el cúmulo de juicios ventilados en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, trajo consigo diversas propuestas de solución, siendo una de ellas, la puesta en marcha del PEER “Programa emergente para enfrentar el rezago” en el mes de abril de 2008, que si bien tuvo una respuesta favorable en las Salas que obtuvieron dicho beneficio, ello no fue suficiente, ya que no se cumplía a cabalidad con lo previsto en el artículo 17 Constitucional, ya que dicho dispositivo no sólo contempla el derecho de acceso a los medios de defensa, sino también el derecho a que los órganos constitucionales conozcan el fondo de sus pretensiones de los particulares y en consecuencia dicten una sentencia definitiva, lo cual no se cumplía, debido al exceso de juicios interpuestos por los particulares.

Una vez realizados diversos procesos y consultas a los particulares para conocer sus inquietudes sobre el particular, se determina llevar a cabo una propuesta para mejorar el procedimiento contencioso administrativo y es así, como el 12 de junio de 2009, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Juicio en Línea y el 10 de diciembre de 2010 se publica en el citado Diario, el juicio en

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

la vía sumaria, ambos con el propósito de abatir el rezago en la vía jurisdiccional, que afecta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, procedimientos que son regulados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Dicha situación genera que los gobernados gocen no sólo de la vía tradicional, sino que además, cuenten con nuevas alternativas para que el proceso que se realice en el medio de defensa instaurado ante el Tribunal, sea eficaz y eficiente, dando una solución en menor tiempo y con menores costos, ya que el uso de la tecnología y el que se acorten los plazos para la interposición del juicio, pretenden asegurar el cumplimiento de la garantía prevista en el artículo 17 Constitucional.

El Juicio en Línea, es un instrumento que consiste en implementar el juicio contencioso administrativo, a través de la utilización de los medios tecnológicos, información y comunicación que existe en la actualidad.

Por su parte el Juicio Sumario, es una opción eficaz, que tiene como rasgo primordial el de sustanciarse de forma muy rápida, abreviando plazos o etapas que implican el mínimo de actos procesales indispensables, empleando el menor tiempo posible en resolver la controversia planteada.

5.1. Efectos positivos del implemento de las opciones para interponer el Juicio Contencioso Administrativo.

Con el implemento de los nuevos procedimientos se pretende fortalecer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concediendo mayor eficiencia y calidad en la función jurisdiccional y reduciendo tiempos en el trámite administrativo e incrementándolo en el estudio y análisis jurisdiccional, con lo que se favorece a los ciudadanos que interponen sus juicios ante el Órgano Jurisdiccional, ya que la intención es conceder una justicia pronta y expedita, cumpliendo así con lo previsto en el artículo 17 Constitucional.

Los beneficios que se pretenden en el Juicio en la Vía Sumaría, son:

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- Reducir los plazos y etapas que se llevan a cabo en el procedimiento contencioso administrativo.
- El demandante podrá saber cuándo inicia y finaliza su juicio.
- El juicio será más accesible y menos costoso para los particulares.
- Se podrá abatir el rezago que actualmente tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que se estima que la mitad del inventario está en posibilidad de desahogarse por esta vía.

Asimismo, los beneficios contemplados para el Juicio en Línea son:

- Acceso total a la Justicia Administrativa. Vía Internet, las 24 horas, los 365 días del año y en tiempo real.
- Agilidad en trámites. Presentación vía internet de las demandas y promociones en segundos, mediante el “Sistema de Justicia en Línea”.
- Litigio en línea integral. Fácil, eficiente y seguro.
- Justicia Expedita. Reducción drástica del tiempo de tramitación.
- Consulta remota de expedientes. Con clave de acceso y contraseña, al cual las partes podrán acceder para conocer el estado procesal, las 24 horas del día los 365 días del año.
- Seguridad. Uso de la firma electrónica avanzada para validar promociones y actuaciones de los funcionarios jurisdiccionales.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- Celeridad en las notificaciones, vía correo electrónico a través del Sistema. Envío al Aviso al destinatario para que acceda al Sistema el cual expedirá el acuse de recibo con fecha y hora. En el caso de no acceder al Sistema o no expedirse el acuse de recibo en tres días, la notificación se practicará el cuarto día por Boletín Electrónico.
- En cuanto a las pruebas, éstas serán electrónicas o digitales, serán las mismas pruebas que en el juicio tradicional, pero en archivo electrónico o digitalizado, anexas electrónicamente al Sistema. El particular podrá ofrecer sus pruebas y manifestar bajo protesta de decir verdad sobre la naturaleza de las pruebas, esto es, si se trata de originales o copias. Conviene precisar, que no se requieren copias para traslado.
- Ahorros sustanciales. En tiempo, dinero y papel.

5.2. Particularidades en el Juicio en la Vía Sumaria y en el Juicio en Línea.

No debe pasar inadvertido, que la aplicación de los nuevos procedimientos implica el que las partes involucradas en el proceso, tengan la obligación de conocer la forma y términos en que se van a llevar a cabo y para ello resulta necesario el que conozcan cuáles son las normas legales que regulan el procedimiento, para que de acuerdo al caso en específico, el particular tenga pleno conocimiento de que trámite va a realizar para instaurar el juicio ante el Órgano Jurisdiccional.

En efecto, los particulares deben tomar en cuenta que se implementa el uso de la tecnología y la posibilidad de utilizar la nueva herramienta que permite la funcionalidad de un sistema que recorta los plazos a fin de resolver las controversias planteadas por los particulares y por supuesto con ello también se pretende abatir el rezago que existe en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero todo esto, implica como en todo proceso, un periodo de aprendizaje para las partes involucradas y el cumplimiento de ciertas reglas.

Es así como se establece, un trámite más ágil que permita la resolución rápida de los asuntos, sin que esto impida que las sentencias que se emitan, deban ajustarse a derecho, ya que de lo contrario, se vulneraría la garantía de seguridad jurídica y de igualdad procesal de las partes, por lo

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

que al emplear en materia Contencioso Administrativa, el juicio en Línea y el Juicio en la Vía Sumaria, se permite considerar opciones más eficaces, ya que la substanciación de los mismos pretende realizarse de forma muy rápida, acortando plazos en el procedimiento y resolviendo la controversia de una manera eficiente y eficaz, dado que ante la situación económica que vive nuestro País, no resulta posible incrementar las Salas del Órgano Judicial.

Lo anterior, representa para algunos juristas, un gran avance en los principios Constitucionales de Justicia Pronta y Expedita, sin embargo, para todos aquellos que en su momento se encuentran implicados dentro del procedimiento contencioso administrativo, no se deja de lado que también pueden generarse diversos problemas en la aplicación de los procedimientos en estudio.

5.3. Desventajas para los gobernados al interponer el Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria.

El hecho de que uno de los requisitos para la procedencia de esta vía, lo determine la cuantía del asunto, implica que sólo una parte de los ciudadanos, pueda verse privilegiado por cuestiones económicas, lo cual no es dable, ya que para la procedencia de este juicio, tendría que dar solución a las partes con la mayor certeza jurídica, sin hacer distinción por la cuantía, como en el caso sucede, ya que esto implica desigualdad para la impartición de justicia.

De tal manera, que el trámite sumario sólo se justifica para darle celeridad a la resolución de los asuntos, dado que para su tramitación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece plazos más reducidos que acortan la substanciación del juicio, pero que no debería considerar la cuantía del negocio, pues para la impartición de justicia no se debe hacer distinción y en la especie, el hecho de que para su procedencia se establezca una cuantía, no otorga beneficios a todos los gobernados, lo cual en su momento podría considerarse inconstitucional y violatorio de las garantías jurídicas.

Asimismo para la procedencia del Juicio Sumario, también se estima que exista violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Inconstitucionalidad de leyes o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Administrativa, lo que debe traer consigo una obligación para el Juzgador, de analizar de forma inmediata, los argumentos de la actora y determinar si la Jurisprudencia es aplicable, ya que de ser así, tendría sin lugar a dudas que resolver la litis con absoluta certeza jurídica, ya que es evidente que la verdad legal está dicha y no requeriría acudir a instancias superiores.

Otra problemática que se visualiza en el Juicio en la Vía Sumaria, es el hecho de que si bien la intención al reducir los plazos era dar celeridad en el procedimiento contencioso administrativo, y para tal efecto se consideró adecuado el plazo de 15 días para la interposición de la demanda y 5 días para la ampliación de la demanda, así como 15 días para contestar la demanda y 5 días para contestar la ampliación de la demanda, ello podría generar una afectación para la adecuada defensa de los particulares, así como de los intereses de las autoridades demandadas, ya que al ser los tiempos tan reducidos, se impediría a ambas partes allegarse de diversos elementos de prueba que podría traer beneficios a sus intereses.

Tal situación sólo se puede traducir en una posibilidad de que el Juicio en la Vía Sumaria, no sea tan eficiente como se pretende, puesto que al haberse reducido los plazos, las partes se encontrarían ante la problemática de que no se cuente con el tiempo suficiente para allegarse de todos sus elementos de prueba y que la reducción del tiempo lejos de beneficiar, cause un perjuicio a los intereses de las partes contendientes, ya que incluso tal situación se presenta en la vía tradicional, no obstante que se cuenta con un mayor plazo para la presentación de las pruebas.

Ahora bien, para que se estime eficiente la substanciación del Juicio en la Vía Sumaria, se deben contemplar todos los medios para la realización del trámite, es decir, no sólo se debe dilucidar sobre la forma en que deba ser eficiente la resolución del juicio, sino que también debe tomarse en cuenta que la notificación de todas las actuaciones debe ser rápido y eficaz, lo cual implica que se deba optar por notificaciones por lista o a través de la vía electrónica, con excepción de aquellas que pongan fin al mismo, ya que ésta última debe ser siempre en forma personal y por oficio en la Oficialía de Partes de la autoridad demandada, para conceder a las partes seguridad jurídica

Una situación más que se visualiza en el Juicio en la Vía Sumaria, es el plazo de un mes que se concede a la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia definitiva, el cual se considera muy

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

reducido, dado que para efecto de cumplir a cabalidad con la instrucción judicial, se deben considerar las causas especiales al caso concreto, lo cual en este aspecto no se contempla, sino que de una forma genérica se reduce el tiempo de cuatro meses a un mes, lo cual podría causar perjuicios, sobre todo para quienes tengan que dar cumplimiento a la sentencia.

En efecto, a mi consideración, la reducción del plazo para cumplir con una sentencia definitiva, puede afectar considerablemente a las autoridades, principalmente a las fiscales, ya que no sólo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene la problemática del exceso de trabajo y el considerable número de juicios a su cargo, sino que también tal situación se refleja en el exceso de medios de defensa que conocen las autoridades administrativas, lo que en un momento dado, impediría cumplir con las sentencias en el tiempo previsto.

No obstante lo anterior, no debemos olvidar que aún cuando se haya instaurado el Juicio en la Vía Sumaria, para acortar los plazos y resolver la litis planteada en menor tiempo, ello no permite que en el Juicio en Línea y en el Juicio en la Vía Tradicional, el Juzgador no realice su análisis de los argumentos de la misma manera, ya que cualquiera de los procedimientos, deben otorgar el mismo beneficio a los particulares, esto es resolver los asuntos de una manera eficaz y eficiente.

5.4. Desventajas para los gobernados al interponer el Juicio Contencioso Administrativo en Línea.

Se considera que aún y cuando de una manera general, se estime que todos tenemos acceso a la tecnología y que por dicha circunstancia, cualquier persona puede interponer el medio de defensa a través del juicio en línea, a mi consideración ello no es del todo verdad, puesto que en su momento, se verán más favorecidos con esta nueva forma de interponer el juicio por vía internet, aquellos tienen medios económicos para por lo menos contar un una computadora y el uso del internet, o bien los despachos que cuenten con la infraestructura para implementar el uso de esta herramienta y el personal adecuado, lo cual significará un beneficio económico y mayores ganancias.

Asimismo y no obstante que el artículo 58-B de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que si el demandante no señala expresamente su dirección de correo

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

electrónico, la tramitación del juicio se llevara a través de la vía tradicional y el acuerdo se notificará por lista y por el Boletín Procesal del Tribunal, sin embargo, en este sentido, debe tomarse en cuenta que por el simple hecho de que el particular presente el Juicio en Línea, pone de manifiesto su voluntad para realizar el trámite en Línea, por lo que el acuerdo que se emite, debería en su momento, prevenir al particular, para que señale su correo electrónico o bien para corregir el señalado y no de una manera tajante, enviar directamente el juicio a la vía tradicional.

Por su parte, en el artículo 58-E de la Ley de la materia, se prevé que se deberá obtener, registrar y autorizar la firma electrónica avanzada, clave de acceso y contraseña, lo cual lleva consigo una serie de trámites previos, que quizá para los abogados sólo se realicen por una sola ocasión para todos los juicios que en su momento podrán interponer, pero, si hablamos de una persona física, cuya intención sea interponer el juicio en línea, el trámite de su juicio, comenzará primero, por realizar todo el proceso relativo a la firma electrónica avanzada, para de manera posterior realizar el trámite en línea para la interposición de su medio de defensa, lo cual no es muy favorable, ya que el proceso le llevará tiempo y dinero, lo que evidentemente se trata de evitar con este procedimiento.

El artículo 58-G de la Ley de la materia, regula que sólo las personas autorizadas y delegados tienen acceso al expediente electrónico, señalando expresamente que “sólo será exclusivamente para su consulta”, es decir que dicha situación restringe el derecho de los particulares para descargar una copia del mismo.

En cuanto a lo previsto en el artículo 58-H de la Ley en comento, regula que los titulares de la 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, son atribuible sólo al titular de la firma y no se admitirá prueba en contrario, salvo en los casos que se demuestren fallas del Sistema de Justicia en Línea.

Tal situación genera temor en los particulares, toda vez que sistema del Juicio en Línea es novedoso y en consecuencia puede ser susceptible de fallas, sin embargo el precepto establece en este sentido, que los titulares son responsables en todo momento del uso de este sistema, salvo prueba

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

en contrario, lo que implica la imposibilidad de acreditar alguna irregularidad, salvo por el hecho de que sea un error de sistema.

El artículo 58-K de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, previene que las pruebas ofrecidas por las partes incluido el expediente administrativo deberá exhibirse de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea, además de que se deberá especificar si la reproducción digital corresponde a una copia simple, certificada o a la original y si ésta última tiene o no firma autógrafa. Asimismo se establece que los particulares deberán hacer manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de tal situación se estimará que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.³⁰

Al respecto conviene señalar que la exhibición legible de las pruebas o del propio expediente, será una situación difícil para las autoridades, dado que muchas de estas probanzas no podrían ser legibles incluso físicamente, lo que traerá como consecuencia, que la Sala le niegue valor probatorio a ese documento, sin existir ninguna posibilidad de exhibirlo en otra forma.

Asimismo en este sentido, concede al particular el beneficio de manifestar bajo protesta de decir verdad, que la reproducción digital corresponde a una copia simple, certificada o el original y de esta forma, si el Tribunal se encuentra en la obligación de enviar el expediente a un Juzgado de Distrito o a un Tribunal Colegiado, podría realizar la certificación, tomando en cuenta la manifestación del particular, ya que el precepto legal sí establece que en caso omitir dicha situación, se considerara que la prueba en una copia simple, por lo que los particulares deberán tener extremo cuidado al momento de realizar el ofrecimiento de las pruebas.

El artículo 58-M de la Ley en comento, dispone que para la tramitación del Juicio en Línea, no se deberán exhibir copias para correr los traslados, con la salvedad de que hubiera un tercero

³⁰ Herrera Martínez, María de Jesús, “El Juicio Sumario como alternativa para agilizar el trámite y evitar el incremento de inventarios de juicios Contencioso Administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, Año II, núm. 2, Enero de 2010. En http://www.tfifa.gob.mx/investigaciones/pdf/los_medios_de_impugnacion.pdf.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

interesado, en cuyo caso existe la obligación del demandado de correrle traslado con sus respectivos anexos.

El tercero interesado por su parte, deberá manifestar en el escrito mediante el cual se apersona en juicio, su deseo de continuar substanciando el juicio en línea y señalar en tal caso, su dirección de correo electrónico o en caso de no aceptar, la Sala deberá disponer lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, para que se prosiga con la instrucción del juicio en línea para las demás partes y se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en el juicio por la vía tradicional.

Tal situación conlleva a considerar que en los asuntos en que exista un tercero interesado, no se podrá gozar en su totalidad de los beneficios que se pretenden con la instrumentación del Juicio en Línea, ya que el traslado impreso, traerá consigo gasto de papel y en el caso de que se tenga que imprimir todo el expediente al no aceptar realizar el trámite de esta manera, impedirá la reducción de tiempo y del uso de la tecnología, lo cual en su momento podría retrasar el juicio en línea y no se cumpliría con el propósito para el que fue hecho este proceso.

Todo lo anterior, pone de manifiesto que dentro del procedimiento seguido para tramitar el Juicio en Línea, no obstante haber sido estructurado para realizar el trámite de una manera ágil y eficaz, lo cierto es que puede caer en errores, que en su momento podrían determinar la resolución de la litis planteada, por lo que conforme al paso del tiempo, podríamos conocer si la pretensión de los legisladores puede traer mayores beneficios que perjuicios para los particulares.

Lo anterior es así, ya que la eficacia procesal de los procedimientos implementados a través de las reformas implementadas, se debe ver reflejada no sólo en los particulares que hagan uso del Juicio Sumario y Juicio en Línea, sino que también, deberá abatir el rezago del Tribunal, para que entonces, se pueda considerar que se ha cumplido con la finalidad que tenía encomendada la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

5.5. La impartición de Justicia. Derecho Fundamental previsto en el artículo 1º Constitucional.

De acuerdo con el análisis del presente trabajo, el artículo 17 Constitucional regula uno de los derechos fundamentales previstos en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que en la parte que nos interesa dispone lo siguiente:

“Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de Universalidad, Interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)”.

Del precepto legal antes transcrito, se establecen los derechos que se confieren a favor de todos los mexicanos sin excepción alguna, del goce de los derechos humanos y de las garantías constitucionales previstas para su protección, además de establecer que las normas jurídicas que regulan estos derechos, deben realizarse de la manera que favorezca más a los individuos, estableciendo el principio del Derecho Internacional que se le conoce como “*PRO HOMINE*” (pro persona).

Asimismo dicho precepto legal también dispone las obligaciones a cargo del Estado, (a través de la autoridad competente) para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Derivado de las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivadas de las reformas constitucionales antes mencionadas y de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, se establece como obligación del Estado atender a los principios establecidos en el sistema internacional.

Es uno de estos principios “*Pro Homine*” que constituye un criterio hermeneúutico “en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos o, inversamente, a la norma o a la interpretación más restrictiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos o, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos a su suspensión extraordinaria”³¹

Es así como el principio en comento previene la aplicación preferente de la norma más favorable a la persona humana.

Al respecto el Dr. Pedro Nikken, Expresidente de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, respecto a la interpretación de los Tratados refiere expresamente que “...el artículo 31.1. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados conduce a adoptar la interpretación que mejor se adecúe a los requerimientos de la protección de los derechos de la persona. Si recordamos, además que el interés jurídico tutelado por esos instrumentos no es, al menos directamente, el de los Estados partes, sino el del ser humano, nos encontramos con una tendencia a aplicar los tratados en el sentido en que mejor garantice la protección integral de las eventuales víctimas de violaciones de los derechos humanos. Esta

³¹ Pinto Mónica. El principio pro-homine. Principio de Hermeneútica y Pautas para la regulación de los Derechos Humanos. (on-line) Archivo electrónico. Disponible en la página del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://pnud.org>.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

*circunstancia otorga a la interpretación y aplicación de las disposiciones convencionales una dinámica de expansión permanente”.*³²

Por su parte, el artículo 31.1 de la Convención de Viena (incorporado a nuestra Constitución en el artículo 1º) sostiene “... un tratado deberá de interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del Tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.”³³

La Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica” de 1969, en su artículo 29 establece “Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de : ... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.³⁴

Asimismo el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos que en su artículo 5.1. dispone: “Ninguna Disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”³⁵

³² NIKKEN, Pedro., “La protección Internacional de los Derechos Humanos su Desarrollo Progresivo” Editorial Civitas S.A. 1987. Pág. 100 y 101.

³³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force. Viena, 23 de mayo de 1969, Editado electrónicamente en Madrid el 16 de mayo de 1967, por el Equipo Nizkor. Consultable en la pág. web www.ilce.edu.mx.

³⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Suscrita en San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos) consultable en la pág. web www.oas.org.

³⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976. Consultable en la pág. Web www.migración.gob.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

De las disposiciones internacionales antes mencionadas, se deduce que el objeto del principio *“Pro Homine”* es la de reconocer los derechos del ser humano; interpretando las normas jurídicas de manera que proteja al gobernado de una violación a sus derechos humanos, esto es, dicho principio protege en todo momento los derechos humanos del particular frente al actuar inconstitucional e ilegítimo del Estado.

Ahora bien las características fundamentales de las garantías constitucionales, son: a) la unilateralidad, porque su observancia está a cargo del Estado, quien está obligado a su observancia y b) la irrenunciabilidad porque los particulares no pueden renunciar a ellas, por ser derechos humanos inherentes al hombre en términos de lo preceptuado con el artículo 1º Constitucional antes transcrito.

Así pues, se estima que la impartición de justicia prevista en el artículo 17 Constitucional, al ser uno de los derechos fundamentales previstos en el artículo 1º de nuestra Carta Magna, debe ser respetado en todo momento por el Órgano Jurisdiccional conferido de facultades propias para salvaguardar el derecho de los gobernados, es por ello que las opciones implementadas para la interposición del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria y en línea, aunado a la vía tradicional, se confieren a los particulares con el propósito de poder agilizar el procedimiento y culminar mediante una resolución definitiva el medio de defensa interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, a mi consideración estimo que no se cumple del todo con el propósito para la cual fueron implementadas la vía sumaria y en línea, ya que en la primera de ellas (Juicio en la vía Sumaria), se debe resaltar que su interposición no está a criterio del gobernado, sino que está condicionada a cumplir con ciertos requisitos para su interposición, lo cual implica que no se cumpla con el derecho fundamental previsto en el artículo 1º Constitucional, puesto que sólo parte de los particulares que interpongan el juicio se podrán beneficiar con esta opción, al obtener la impartición de justicia de manera pronta y expedita prevista en el artículo 17 de nuestra Carta Magna y por lo que hace a la segunda opción (Juicio en línea), tampoco se estima eficaz, ya que el beneficio que concede a los particulares es el uso de la tecnología para interponer el juicio, lo cual si bien implica

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

un ahorro de tiempo y dinero, también lo es que los términos dentro del proceso, no fueron modificados y en consecuencia, ello hace que el Tribunal cuente con los largos términos previstos para el juicio en la vía tradicional y por ende no se cumpla con el derecho fundamental en comento.

Además no debemos olvidar que las nuevas opciones, entraron en vigor el 7 de agosto de 2011 y ha sido muy poco el tiempo para determinar si el Tribunal cumple con eficacia la finalidad para la cual fue creado, que es la de impartir de manera eficiente la Justicia pronta y expedita que todos los gobernados requieren desde el momento mismo en que interpone un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que se espera que con el paso del tiempo se visualicen buenos resultados y las reformas implementadas, logren el fin propuesto.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

CONCLUSIONES.

De acuerdo con lo expuesto en el presente trabajo de tesis, podemos establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Órgano creado con la finalidad de impartir justicia a los particulares que así lo solicitan a través de la interposición del juicio de nulidad, sin embargo, las facultades conferidas al Tribunal, han ido en aumento y ello, ha traído como consecuencia que se tengan que considerar diversas medidas, para eficientar el trabajo del Órgano de impartición de Justicia, para que cumpla con mayor eficacia, con la tarea encomendada desde sus inicios.

Lo anterior es así, toda vez que la necesidad de los particulares ha crecido considerablemente y en consecuencia, los juicios interpuestos, han rebasado la capacidad humana de los integrantes del Tribunal, lo que ha generado que se incrementen en gran medida, los juicios y exista un rezago que ha retrasado que se imparta la Justicia de manera pronta y expedita.

Tal situación fue considerada por los legisladores y a fin de resolver la problemática por la que pasa en nuestra actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se piensa en el implemento de nuevos procedimientos, a través de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, con el propósito de hacer operativo el derecho fundamental previsto en el artículo 17 Constitucional que garantiza la justicia pronta y expedita para el gobernado.

Así es como se da cabida a dos reformas de gran trascendencia en materia de Justicia Administrativa, mediante las cuales se pretende acelerar el procedimiento de los juicios instaurados por los gobernados, que permitan desahogar el cúmulo de trabajo de las autoridades jurisdiccionales y a su vez dotar a los particulares de nuevos instrumentos para hacer accesible y justa la impartición

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

de justicia y es así como se implementa el Juicio Sumario y el Juicio en Línea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es en base a los procedimientos instaurados para interponer el Juicio Contencioso Administrativo, se realizan las siguientes conclusiones:

PRIMERO.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Órgano Jurisdiccional con estructura y facultades propias y desde su creación, ha sido de gran importancia para nuestro País, tan es así que a lo largo de los años, se han realizado diversas reformas, con el propósito de hacer más eficaz y eficiente la labor encomendada al Órgano de Impartición de Justicia, sin embargo la función del Tribunal se ha visto afectada, por el gran número de asuntos que conoce y ello ha traído un enorme rezago de asuntos que traen como consecuencia, que los juicios duren mucho tiempo y no se cumpla con la finalidad para la cual fue creado el Tribunal, que es la impartir justicia pronta y expedita.

No obstante que se han buscado diversas soluciones para que se cumpla con uno de los derechos humanos previstos en nuestra Carta Magna, como lo es el derecho a la impartición de justicia pronta y expedita prevista en el artículo 17 Constitucional, no se han conseguido hasta la actualidad los resultados que se pretenden, puesto que uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la falta de los recursos materiales y humanos suficientes para resolver los juicios interpuestos por los particulares, es por ello que se instauran los nuevos procedimientos a través de los cuales se intenta nuevamente cumplir con el derecho fundamental de la impartición de justicia, concediendo mayores beneficios a aquellos a los que tenían acceso los gobernados a través del juicio en la vía tradicional, implementando el juicio sumario y el juicio en línea.

SEGUNDO.- Una de las reformas más trascendentes, es la realizada en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, en la que no sólo se cambia la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación al que hoy conocemos como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino también se confiere al Tribunal, competencia a casi la totalidad de las materias realizadas por las dependencias y

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, lo que origina que aquellos gobernados que se encuentran afectados por una presunta ilegalidad en los asuntos de la competencia del Tribunal, interpongan un mayor número de juicios y esto origina un rezago que genera la imposibilidad del capital humano del Órgano Jurisdiccional, para cumplir con el derecho a la impartición de justicia prevista en el artículo 17 Constitucional.

No debemos olvidar que nuestra Carta Magna reconoce plenamente los Derechos Humanos y es así como el derecho a la tutela judicial efectiva tiene gran trascendencia en nuestra actualidad, tan es así que se busca con las nuevas reformas eficientar la actividad jurisdiccional y conceder a los gobernados nuevas formas de interponer el medio de defensa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TERCERO.- El tiempo previsto para el juicio contencioso administrativo a través de la vía tradicional, es excesivo, dado que las etapas del proceso se prolongaban en gran medida y ello retardaba la resolución del conflicto, situación que no hacía eficaz la labor del Tribunal y no se concedía el beneficio que los particulares esperaban del Órgano Jurisdiccional, además de que el tiempo tan prolongado que conlleva un juicio hasta la emisión de la sentencia definitiva, genera un costo excesivo y en consecuencia, una afectación al patrimonio de las partes, lo que da lugar a que los legisladores analicen la problemática y se implemente una solución en beneficio de los intereses de los gobernados y del Propio Tribunal por el rezago de los juicios.

Es así, como el incremento en los asuntos de los que conoce el Tribunal, provocó que dicho Órgano Jurisdiccional, se encontrara materialmente imposibilitado para realizar su función de manera eficaz, ya que el cúmulo de asuntos rebasó en gran medida, la capacidad de los recursos humanos con que contaba.

CUARTO.- Considero que una de las situaciones más trascendentes que dieron lugar al implemento de los nuevos procedimientos para interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue la imposibilidad de crear un mayor número de Salas, debido a que no se contaba con el Presupuesto suficiente, de manera que nace a la vida jurídica en primer lugar, el Juicio en Línea, a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de junio

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

de 2009, que se considera como una alternativa para abatir el rezago jurisdiccional y realizar la impartición de Justicia de manera pronta y expedita, utilizando para ello, la más avanzada tecnología, información y comunicación existente y siendo esta modalidad, de carácter optativo para los particulares.

Es a través de los medios electrónicos, que los legisladores pretenden conceder a los gobernados la oportunidad de instaurar el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el cual se resuelva con mayor rapidez la litis planteada, además de conceder beneficios tales como el acceso al expediente las 24 horas del día y la presentación de todas las actuaciones vía internet, lo que beneficiará a los particulares para reducir tiempo y dinero, siendo importante reiterar que es una herramienta de carácter optativo que pueden o no utilizar los particulares, de acuerdo con sus necesidades e intereses que tengan para el uso de este medio electrónico.

QUINTO.- Con la instauración del Juicio en Línea, se pretende evitar el crecimiento del aparato burocrático y agilizar el trámite del juicio, es en la actualidad, un gran paso para la realización de los objetivos del Tribunal que permitirá realizar un trámite optativo para los particulares y obligatorio para las Unidades Administrativas y da lugar a dos situaciones importantes: 1) La notificación vía correo electrónico, enviando el aviso al destinatario para que acceda al Sistema, con la expedición del acuse de recibo fecha y hora y 2) la exhibición de las pruebas en forma digitalizada, que evitará que el Tribunal tenga un número excesivo de expedientes físicos en cada una de sus Salas.

Este procedimiento guarda los mismos postulados que el juicio interpuesto en la vía tradicional que se realiza por escrito, pero con el beneficio que nos brinda la tecnología a través de los medios electrónicos, brindando la seguridad a los particulares a través de una firma electrónica avanzada y el intercambio de mensajes de datos por redes y el encriptamiento de mensajes, con el que se busca abatir el problema de la demanda de asuntos a resolver por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que ello conlleve a que tenga que crecer en su estructura orgánica y concediendo el acceso a la justicia los 365 días del año con mayor agilidad y con en menor costo en tiempo y en dinero.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

Lo anterior, sin omitir que la notificación vía correo electrónico, exige de las partes contendientes en el juicio, un compromiso de seguir cuidadosamente su procedimiento, ya que el no acceder al sistema o no expedirse el acuse de recibo en tres días, la notificación se realizaría por boletín electrónico y podría generar el desconocimiento de alguna actuación, es por ello que las partes que consideren una buena opción el uso del Juicio en Línea, tomen en cuenta sus particularidades y las obligaciones que conlleva dicho procedimiento a través de los medios electrónicos y en cuanto a las pruebas se podrían generar consecuencias negativas para la autoridad demandada, quien tiene la obligación de exhibir expedientes completos, atento a la solicitud de la contraparte, situación que en mi opinión traería consigo una desigualdad entre las partes, ya que existen expedientes de gran volumen que pueden requerir del uso de más personal y de un costo mayor al planeado por los legisladores al momento de instaurar esta nueva modalidad.

Asimismo se debe tomar en cuenta que la instauración del juicio en línea, trae aparejado un periodo de aprendizaje para quienes llevaran a cabo este procedimiento, además de una resistencia natural al cambio, sin embargo es importante que se permita el uso de las tecnologías en beneficio de los particulares, asumiendo que es un reto de gran trascendencia para la impartición de justicia en nuestro País.

No debemos olvidar que el procedimiento instaurado a través del uso de los medios electrónicos, si bien concede diversos beneficios a los particulares, también lo es que para su tramitación no se reducen los términos previstos en la ley de la materia, por lo que a mi consideración, tal situación no resultaría tan benéfica, puesto que aún y lo novedoso de este procedimiento, existe un retardo excesivo para la emisión de la sentencia definitiva, ya que se tienen que agotar todas las instancias durante el proceso.

SEXTO.- Asimismo, considero que la aplicación del juicio en línea, si bien es una herramienta que permite facilitar la substanciación del procedimiento contencioso administrativo y facilitar al Tribunal la realización de la tarea que le fue encomendada, evitando una crisis de inventario, también lo es que no todos los gobernados tienen acceso a la tecnología y eso impide que se tenga la facilidad de

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

interponer a través de esta vía, el medio de defensa planeado por los legisladores para facilitar el acceso a la impartición de Justicia.

SÉPTIMO.- Se crea también el Juicio en la vía Sumaria, que durante su iniciativa se consideró su procedencia si el actor presentaba su demanda de nulidad dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtiera efectos la notificación de la resolución impugnada, pero que en caso de excederse de dicho plazo la demanda seguía siendo procedente en la vía ordinaria.

Sin embargo, tal planteamiento fue modificado en el Dictamen aprobado por el Pleno del Senado de la República, el 20 de abril de 2010, que en su cuarta consideración, se estableció que el juicio en la vía sumaria no fuera optativo, ya que los supuestos procedentes para su trámite se realizaría en dicha vía de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que ello traería certeza al gobernado en relación con el procedimiento procedente para la tramitación del juicio.

Es así como el 07 de agosto de 2010, entran en vigor las reformas, estableciéndose como obligatoria para la el particular en la vía sumaria, cuando la resolución impugnada, se ubicara dentro de los supuestos previstos en el artículo 58-2 de la Ley de la materia.

Tal situación genera que se le imponga al particular la carga de identificar la naturaleza jurídica de la resolución que le afecta, ya que debe precisar desde el momento en que ésta le es notificada, si procede la obligatoria vía sumaria o no, ya que de no hacerlo así, el particular perdería la oportunidad legal de interponer el juicio de nulidad y en consecuencia la única posibilidad de impugnar la legalidad de la resolución sería a través del recurso administrativo de revocación, cuyo plazo es de 45 días y que podría promover sólo para hacer procedente la vía jurisdiccional.

OCTAVO.- La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, pretende dar celeridad a los tramites efectuados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para desahogar la gran cantidad de asuntos que se ventilan en el Tribunal, ya que los plazos se reducen considerablemente y en su instauración, se encuentran presentes los principios procesales de economía, celeridad y concentración, ya que los plazos en que se debe desarrollar el

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

procedimiento para cada una de las actuaciones son cortos y de acuerdo con su implementación, éste debe ser atendido con mayor rapidez ya que no implican dificultad en su juzgamiento, situación que da lugar a que se reduzcan considerablemente los tiempos entre cada una de las actuaciones y se beneficie en conceder a los particulares un medio de defensa con un costo mucho menor a aquellos que se ventilan en el Juicio en la Vía Tradicional o en el Juicio en Línea.

Lo anterior, si bien conlleva mayores beneficios para aquellos gobernados que se encuentren en alguno de los supuestos para interponer el Juicio en la Vía Sumaria, así como para el Tribunal para abatir su rezago, trae una desigualdad para todos aquellos que interponen el juicio en la vía tradicional o en Línea, ya que de acuerdo a los derechos humanos reconocidos en el artículo 1 Constitucional, todos los gobernados tienen el derecho de acceder a la impartición de justicia pronta y expedita prevista en el artículo 17 Constitucional, que establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, por lo que considero que no es admisible que se hagan diferencias entre los gobernados que presentan en una misma instancia su juicio, puesto que se restringe de hecho su acceso al sistema de justicia bajo criterios jurídicos discriminatorios.

NOVENO.- En la actualidad los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emiten acuerdos con criterios contradictorios en relación a la demanda en la vía sumaria, ya que en algunos casos se admite la demanda aún fuera de los 15 días previstos para la interposición del juicio, tramitándolos en la vía ordinaria, y otros, realizan una interpretación estricta a los artículos 14 fracción I y 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y determinan que al actualizarse los supuestos de procedencia en la vía obligatoria, la misma debe tramitarse en la forma y términos dispuestos en la ley en comento, por lo que al no presentarse la demanda en el término de 15 días, la misma debe desecharse, situación que afecta gradualmente a los derechos fundamentales de los contribuyentes puesto que de una manera por demás indebida se está obligando al particular a que distinga una cuestión de procedencia, así como también en la práctica, la admisión del juicio depende del criterio sostenido por los Magistrados respecto de la substanciación del juicio en la vía Sumaria.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

En consecuencia, es evidente que la interposición del juicio en la vía Sumaria, no debe ser obligatoria, sino optativa, tal y como fue propuesto originalmente en las iniciativas de la reforma presentada a la H. Cámara de Senadores a fin de poder cumplir con lo previsto en el artículo 17 Constitucional y con la reforma Constitucional en materia de derechos humanos de fecha 10 de junio que establece la tutela para los derechos fundamentales de los gobernados en nuestro País.

Lo anterior es así, ya que el derecho humano previsto en nuestra Carta Magna no hace distinción alguna entre los gobernados, sino que confiere el privilegio de que la Justicia se imparta a todos por igual, lo que no ha lugar a hacer distinciones al existir plazos distintos para la interposición del juicio de nulidad ante un mismo Órgano Jurisdiccional.

DÉCIMO.- No obstante lo anterior, también resulta importante tomar en cuenta que el sistema de notificaciones en el Juicio en la Vía Sumaria, trae consigo el uso de la reforma implementada desde junio de 2009, que se instauró para el Juicio en Línea, en donde se creó la figura de “Boletín Electrónico”, que es la forma para realizar la comunicación procesal en este medio de defensa instaurado.

En efecto, la simplificación en el sistema respecto de las notificaciones de las resoluciones emitidas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se disminuye al considerarse la hipótesis de notificación personal a los particulares y por oficio a las autoridades y en cuanto a los restantes proveídos se realizarán por Boletín Electrónico, lo que efectivamente reduce de manera considerable el tiempo para dar a conocer a las partes, las actuaciones realizadas dentro del procedimiento contencioso administrativo.

DÉCIMO PRIMERO.- Sin duda la intención de los legisladores al instaurar dos nuevos procedimientos para interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es buscar alternativas de solución para reducir en gran medida el rezago desmedido que existe en la actualidad en el Órgano Jurisdiccional, así como de conceder a los gobernados la posibilidad de tener acceso a la impartición de justicia pronta y expedita, en menor tiempo y reduciendo el costo de los mismos, pero ello podrá dar lugar a nuevos planteamientos por parte de los particulares, respecto a las posibles afectaciones que pueda traer consigo la forma y términos en

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

que se deben interponer el Juicio en Línea y el Juicio en la Vía Sumaria, aunado al hecho de que a ésta última, sólo tienen acceso algunos particulares que se ubiquen dentro de los supuestos previstos para la interposición del medio de defensa ante el Tribunal, siendo que todos deben gozar de los mismos derechos para el derecho fundamental previsto en el artículo 17 Constitucional.

DÉCIMO SEGUNDO.- Conviene apuntar que el proceso para planear y desarrollar cada una de los procedimientos a que hemos hecho referencia, conllevó muchos años y que su aplicación lleva poco tiempo, sin embargo considero que su aceptación ha sido favorable, pero aún es muy prematuro establecer que el Juicio en la Vía Sumaria y en Línea, cumplirán con la finalidad para la que fueron creados.

Sin duda el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene la obligación ineludible de hacer más eficaz su labor e impartir la Justicia de manera pronta y expedita, puesto que es un derecho humano reconocido por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 1º establece que las autoridades en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los particulares, siendo que uno de ellos es el impartir justicia prevista en el artículo 17 Constitucional.

En este sentido, resulta importante destacar que la Justicia no es dar sino decidir quién tiene la razón en la litis planteada ante el Órgano Jurisdiccional, y de acuerdo con la definición que el filósofo Ulpiano nos brinda *“La Justicia es la voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo suyo”* por lo que este derecho, debe concederse a todos aquellos gobernados que en su momento interpongan un juicio de nulidad, mismo que debe resolverse con rapidez y eficacia, en tanto la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo así lo permita de acuerdo con los plazos y términos previstos para cada uno de los procedimientos a los que se puede allegar un particular.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ARMIENTA Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández Gonzalo. El proceso Contencioso Administrativo en México.- Editorial Porrúa, México, 2011.
- 2.- ARELLANO García Carlos. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa. México 1980.
- 3.- AZUELA Güitrón Mariano. Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 10. Julio 1978.
- 4.- BECERRA Bautista, José. El Proceso Civil en México, Porrúa, México, 1975.
- 5.- BRISEÑO Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1975.
- 6.- BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimo Novena Edición, Porrúa, S.A., México, 1997.
- 7.- CANCADO Trindade, Antonio Augusto. Derecho Internacional de los derechos humanos. Esencia y Trascendencia. México. Porrúa, 2006.
- 8.- CAPPELLETTI, Mauro y Brayant, Garth. El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento para hacer efectivos los derechos. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- 9.- CARBONELL. Miguel. Los derechos fundamentales en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2004.
- 10.- CARRILLO Flores, Antonio. La defensa jurídica de los Particulares frente a la Administración en México. México, Porrúa, 1939.
- 11.- CIPRIANO Gómez Lara, Teoría General del Proceso, 2ª. Ed., Textos Universitarios, UNAM, México, 1979.
- 12.- CRUZ Parceró, Juan Antonio. Derechos Morales: concepto y relevancia. Isonomía, México, núm. 15, Octubre de 2001.
- 13.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa. Primera Edición, México 1990.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- 14.- DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa. Primera Edición, México 1990.
- 15.- DIEP Diep Daniel y Diep Herran María del Carmen. Defensa Fiscal. Tratado Teórico-Práctico. Editorial Pac, S.A. de C.V. Primera Edición, abril 2001.
- 16.- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano. México, El Colegio Nacional, 1983.
- 17.- FLORES Gómez, G. Fernando, Carvajal Moreno Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 49ª. Edición. Editorial Porrúa. 2008.
- 18.- GÓMEZ Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Ed. Trillas, Segunda Ed., México 1984.
- 19.- GONZÁLEZ Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis. Derecho Procesal Administrativo Federal. México, Porrúa, 2007.
- 20.- L.D. Sergio Esquerre y L.D. y M.I. Marvin Gómez. El Juicio Fiscal Federal. Editorial Sista. Primera Edición. 2008.
- 21.- MARGAÍN, Manautou Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad, décima primera edición, Porrúa, S.A. México, 2002.
- 22.- MARTÍNEZ Morales, Rafael, Derecho Administrativo 1er. Y 2do. Cursos, Quinta Edición, Editorial Oxford, México, 2005.
- 23.- MARTÍNEZ Rosaslanda Sergio. El Contencioso Administrativo. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años al Servicio de México. Tomo II. Ensayos-II. FTF. 1ª. Edición.
- 24.- NAVA Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa. México, 1959.
- 25.- NIKKEN, Pedro, “La protección internacional de los Derechos Humanos su desarrollo Progresivo” Editorial Civitas S.A. 1987, pág. 100 y 101.
- 26.- PÉREZ Dayán, Alberto, Teoría General del Acto Administrativo. Segunda Edición. Porrúa México 2006.
- 27.- PÉREZ Luño, Antonio E. Los derechos fundamentales, 4ª. Ed., Madrid, Tecnos, 1991.
- 28.- QUINTANA Valtierra Jesús y Rojas Yáñez Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Quinta Edición 2008. Editorial Trillas.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

29.- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso, Vigésima Edición, Porrúa, S.A., México, 1999.

30.- TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima Octava Edición. Editorial Porrúa. 1994.

31.- VALTIERRA Quintana Jesús, Yañez Rojas Jorge. **Derecho Tributario Mexicano**. Ed. Trillas. Quinta Edición 2008.

LEGISLACIÓN.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2010.

2.- Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2010.

3.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México. 2011.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1.- Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo D-E, Editorial Porrúa, México, 2002.

2.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos D-E; D-H, UNAM-Porrúa, S.A. México 1994.

3.- DE PINA, Rafael y De pina, Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa, S.A. México 2000.

OTRAS FUENTES.

1.- <http://intrasat.sat.gob.mx/Agji/Default.htm>

2.- <http://intrasat.tff.gob.mx/tffedel.html>.

3.- <http://pnud.org>. Pinto Mónica. El principio pro-homine. Principio de Hermeneútica y Pautas para la regulación de los Derechos Humanos. (on-line) Archivo electrónico. Disponible en la página del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

4.- www.ilce.edu.mx. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force. Viena, 23 de mayo de 1969, Editado electrónicamente en Madrid el 16 de mayo de 1967, por el Equipo Nizkor.

“Los Medios de Defensa en Materia Fiscal y su Eficacia Jurídica para la Impartición de Justicia. Juicio Contencioso Administrativo y sus Nuevas Modalidades.”

Silvia Manzano Aguilera

- 5.- www.oas.org. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Suscrita en San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos).
- 6.- www.migración.gob. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.
- 7.- Diario Oficial de la Federación del 1 de Diciembre de 2005.
- 8.- Diario Oficial de la Federación del 6 de Diciembre de 2007.
- 9.- Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 2011.
- 10.- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 28 de octubre de 2010.
- 11.- Gaceta del Senado de 18 de noviembre de 2010.