



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

CLAVE: 8793-09

**“PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN COLECTIVA
EN MATERIA FISCAL FEDERAL”**

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

JHONATAN GARCÍA PATIÑO

Asesor:

LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ

Celaya, Gto.

Octubre 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.

“Deo Ómnium Máximum”.

*Eternamente gracias a mi Madre,
a mis Hermanos, a la Musa de mi eterna inspiración y
a mis Familiares, por su magno apoyo
en la consecución de esta empresa, por su inquebrantable
paciencia en las tribulaciones surcadas a lo
largo de esta odisea instructiva,
por sus lecciones de vida que han forjado
un semblante inmutable formado
de afecto, pasión, amistad y amor.*

Gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. JURISDICCIÓN, PROCESO Y ACCIÓN.

A).- JURISDISCIÓN.

1.1. Concepto.	1
1.2. Clases de Jurisdicción.	4
1.2.1. Jurisdicción Contenciosa.	5
1.2.2. Jurisdicción Voluntaria.	7
1.2.3. Jurisdicción Concurrente.	8
1.3. Competencia. Concepto.	10
1.4. Criterios para determinar la Competencia.	12
1.4.1. Competencia Subjetiva.	12
1.4.1.1. Materia.	12
1.4.1.2. Cuantía.	13
1.4.1.3. Grado.	14
1.4.1.4. Territorio.	15
1.4.1.5. Prevención.	16
1.4.1.6. Turno.	16
1.4.2. Competencia Objetiva.	17
1.4.2.1. Impedimentos.	17
1.4.2.2. Excusa.	17
1.4.2.3. Recusación.	18
1.5. Cuestiones y Conflictos de Competencia.	18
1.5.1. Declinatoria.	19
1.5.2. Inhibitoria.	20

B).- PROCESO.

1.6. Concepto. Diferencia entre Proceso y Procedimiento.	20
1.7. Naturaleza Jurídica.	23
1.7.1. Teoría Privatista.	23
1.7.1.1. Proceso como Contrato.	23
1.7.1.2. Proceso como Cuasicontrato.	24
1.7.2. Teoría Publicista.	25
1.7.2.1. Proceso como Relación Jurídica.	25
1.7.2.2. Proceso como Situación Jurídica.	26

C).- ACCIÓN.

1.8. Naturaleza Jurídica.	28
1.8.1. La Acción como Derecho Subjetivo Material Violado.	28
1.8.2. La Acción como Derecho a la Tutela Concreta.	30
1.8.3. La Acción como Derecho Abstracto.	31

1.9. Condiciones de la Acción.	32
1.9.1. Interés Jurídico.	34
1.9.2. Interés Legítimo.	35
1.9.3. Interés Simple.	38
1.9.4. Pretensión.	39

CAPÍTULO II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO FISCAL.

2.1. Principios Doctrinarios en Materia Fiscal.	41
2.1.1. Principio de Proporcionalidad.	42
2.1.2. Principio de Certidumbre o Certeza.	43
2.1.3. Principio de Comodidad.	45
2.1.4. Principio de Economía.	47
2.2. Principios Constitucionales en Materia Fiscal.	49
2.2.1. Principio de Generalidad.	49
2.2.2. Principio de Legalidad Tributaria.	52
2.2.3. Principio de Proporcionalidad.	56
2.2.4. Principio de Equidad.	58
2.2.5. Principio de Vinculación con el Gasto Público.	60

CAPÍTULO III. RELACIÓN Y OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

3.1. Sujetos en el Derecho Fiscal.	63
3.1.1. Sujeto Activo.	63
3.1.2. Sujeto Pasivo.	67
3.1.2.1. Sujeto Pasivo Directo.	68
3.1.2.2. Sujeto Pasivo por Responsabilidad Solidaria.	68
3.2. Nacimiento de la Obligación Fiscal.	69
3.3. Extinción de la Obligación Fiscal.	71
3.3.1. El Pago.	71
3.3.1.1. Pago Liso y Llano de lo Debido.	72
3.3.1.2. Pago de lo Indebido.	73
3.3.1.3. Pago Bajo Protesta.	74
3.3.2. Compensación.	74
3.3.3. Condonación.	76
3.3.3.1. Condonación de Contribuciones.	77
3.3.3.2. Condonación de Multas.	77
3.3.4. Prescripción.	78
3.3.5. Caducidad.	81
3.4. Exención en el Pago de la Obligación Fiscal.	83

CAPÍTULO IV. DERECHO PROCESAL FISCAL.

4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	87
4.1.1. Antecedentes.	87

4.1.2. Base Constitucional.	90
4.1.3. Base Legal Secundaria.	91
4.1.4. Competencia.	92
4.1.5. Estructura Orgánica.	93
4.1.5.1. Conformación de la Sala Superior.	94
4.1.5.2. Salas Regionales, Especializadas o Auxiliares.	97
4.1.6. El Interés Jurídico y Legítimo en el Juicio Contencioso Administrativo.	99
4.2. Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.	103
4.2.1. Parte Actora.	104
4.2.2. Parte Demandada.	105
4.2.3. Tercero Interesado.	106
4.3. Demanda de Nulidad.	108
4.3.1. Elementos.	109
4.3.1.1. De Contenido.	109
4.3.1.2. Accesorios.	118
4.3.1.3. Prevención.	122
4.3.2. Vía de tramitación.	123
4.3.2.1. Sumaria Tradicional.	123
4.3.2.2. Ordinaria Tradicional.	127
4.3.2.3. En Línea.	129
4.4. Contestación a la Demanda.	132
4.4.1. Elementos.	132
4.4.1.1. De Contenido.	132
4.4.1.2. Accesorios.	135
4.4.1.3. Prevención.	137
4.5. Procedencia de la Ampliación de la Demanda y su Contestación.	137
4.6. Disposiciones Generales del Procedimiento.	139
4.6.1. Improcedencia de la Gestión de Negocios.	139
4.6.2. Representación de las Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.	140
4.6.2.1. De los Gobernados.	140
4.6.2.2. De las Autoridades.	144
4.6.2.3. De los Terceros.	145
4.6.3. Causas de Improcedencia y Sobreseimiento.	146
4.6.4. Costas e Indemnización.	148
4.6.5. Medios Probatorios.	150
4.6.6. Alegatos o Etapa Conclusiva.	152
4.6.7. Cierre de la Instrucción.	154
4.7. Sentencia Definitiva del Juicio Contencioso Administrativo.	155
4.7.1. Clases de Sentencias.	158
4.7.1.1. Declarativa.	159
4.7.1.2. Condenatoria.	160
4.7.1.3. Constitutiva.	161
4.7.2. Diversos Sentidos de la Sentencia Definitiva en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.	161
4.6.8.1. En el Sentido de Reconocer la Validez de la Resolución	

Impugnada.	162
4.6.8.2. En el Sentido de Declarar la Nulidad de la Resolución Impugnada.	162
4.6.8.3. En el Sentido de Declarar la Nulidad Parcial de la Resolución Impugnada.	164
4.6.8.4. En el Sentido de Condenar a la Restitución o Reconocer Derechos del Particular.	166

CAPÍTULO V. DE LA PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES COLECTIVAS.

5.1. Antecedentes.	168
5.2. Concepto de Acción Colectiva.	173
5.3. Regulación y Fundamento Actual.	177
5.3.1. Código Federal de Procedimientos Civiles.	177
5.3.1.1. Generalidades de la Acción Colectiva.	177
5.3.1.2. Legitimación Activa.	178
5.3.1.3. Procedimiento.	183
5.3.1.4. Relación entre Acciones Colectivas e Individuales.	188
5.3.1.5. Medidas Precautorias.	189
5.3.1.6. Sentencia.	190
5.3.1.7. Cosa Juzgada.	191
5.3.2. Ley Agraria.	191
5.3.3. Ley de Coordinación Fiscal.	195
5.3.4. Ley de Protección y Defensa a Usuarios de Servicios Financieros.	200
5.3.5. Ley Federal de Competencia Económica.	202
5.3.6. Ley Federal de Protección al Consumidor.	204
5.3.7. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	209
5.3.8. Ley Federal del Trabajo.	211
5.3.9. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.	214
5.4. Observación a la Iniciativa de la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas.	217
5.5. Derecho Comparado.	219
5.5.1. Argentina.	220
5.5.2. Brasil.	221
5.5.3. Colombia.	223
5.5.4. Estados Unidos de América.	225
5.5.5. Venezuela.	226
5.6. Propuesta de la Procedencia de la Acción Colectiva en Materia Fiscal Federal.	226

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

La constante evolución de la Ciencia del Derecho, está supeditada a los acontecimientos que se suscitan en la sociedad, mismos que no solo se han originado por las modificaciones al orden normativo interno de un país, sino que también se han supeditado a las tendencias internacionales relativas a la adecuación de los sistemas jurídicos para la eficaz protección de los derechos humanos. Cuestión por la cual el máximo ordenamiento de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido objeto de diversas adiciones, modificaciones y reformas desde el año 2008, es decir, desde la inclusión de los Juicios Orales en Materia Penal, hasta el cambio de corriente jurídica luspositivista a lusnaturalista, en el afán de concordar con las estipulaciones de los instrumentos jurídicos internacionales de los cuales el Estado Mexicano ha suscrito y ratificado.

Por tanto, dentro de tales modificaciones a la Constitución Política Federal, toca importancia la referida adición de un tercer párrafo al artículo 17, por la cual se estatuye constitucionalmente las acciones colectivas en determinadas materias, entre las cuales destacan principalmente las relacionadas con consumo de bienes o servicios, públicos o privados y sobre el medio ambiente. Es entonces que el trabajo del Legislador en turno, derivó en la reforma y adición a diversos ordenamientos legales de índole federal, mismos que consistieron en la reglamentación de tal precepto constitucional. Así pues, el presente estudio se basa en el análisis de las diversas hipótesis en las cuales son procedentes las acciones colectivas, comenzando por establecer las figuras primordiales para concretar el proceso por el cual se deben ventilar las aludidas acciones, derivando en la propuesta de incluir dicha acción en las relaciones Fisco-Contribuyente.

Así las cosas, el análisis se desarrolla con las instituciones jurídicas relacionadas con el Derecho Procesal, en atención a que dichas acciones colectivas se ejercen dentro de un Proceso que necesariamente conlleva a un Procedimiento, cuestión que en el capítulo respectivo se atenderá con mayor

detalle. Atendiendo a las interpretaciones que sobre algunas instituciones, exponen diversos especialistas en la materia, que en la actualidad no son aplicables, por las consideraciones que en el momento oportuno se sustentaran.

Entre otras cosas, para el tratamiento de las acciones colectivas, es verdad sabida que impera el interés legítimo en la procedencia de la acción colectiva. Por lo que del presente análisis se desprenden diversas acepciones del interés jurídico, legítimo y simple, considerando las numerosas perspectivas doctrinales, legales y jurisprudenciales existentes, en aras de concretar la esencia entre uno y otro, así como el interés procedente en las acciones colectivas derivadas de las transgresiones en la relación Fisco-Contribuyente.

Consecuentemente, es de gran importancia resaltar los principios constitucionales y doctrinales que han regido la relación aludida con antelación, los cuales fueron herencia de la intelectualidad del ilustre economista inglés Adam Smith. Siendo insertados por su aplicabilidad en el Derecho Interno de múltiples países, cuestión por la cual se transcriben medularmente en el transcurso del presente análisis, con la finalidad de acreditar la analogía existente entre dichos principios y las normas legales contenidas en la norma fundamental o en los ordenamientos legales tildados como secundarios.

En ese orden ideas, la relación Fisco-Contribuyente, consiste en uno de los pilares fundamentales para la presente postura legal, en el entendido que la propuesta se encuentra encaminada a instaurar el ejercicio de la acción colectiva en dicho vínculo. Resultando ser del todo necesario, la exposición dirigida hacia el origen de dicho lazo, es decir, al momento del nacimiento de la obligación tributaria o fiscal. Lo que conlleva al establecimiento de las formas en que ésta se cumple o se extingue, determinado los medios susceptibles para tales efectos. Sin que obste a lo anterior, que en ciertos casos las hipótesis jurídicas por las cuales deba surgir dicha relación, se encuentren supeditadas al tratamiento oportuno que el Legislador ha considerado necesario para el fortalecimiento de determinados

sectores de la sociedad, es decir, los casos en que bienes y servicios, han sido exentos de cualquier gravamen contributivo. Bajo esa tesitura, el análisis en comento, prevé la figura de la condonación en materia fiscal, como la facultad que posee el Ejecutivo Federal para condonar total o parcialmente las contribuciones mediante resoluciones de carácter general y por otro lado la facultad discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre las infracciones a las disposiciones fiscales vigentes.

En orden de ideas, al establecerse el origen de la relación Fisco-Contribuyente, el análisis subsecuente alude al juicio contencioso administrativo federal, como uno de los medios de defensa previsto ante las arbitrariedades en que pueda incurrir la autoridad al momento de emitir sus resoluciones. Siendo de explorado derecho, que no es el único medio de defensa existente en dicha materia, dejando asentado que para efectos del presente análisis, el citado juicio es donde se ejercitaría eficazmente la procedencia de dicha acción colectiva. Así las cosas, y en relación con lo establecido en la Teoría General del Proceso, se desarrolla el presente análisis con las figuras vigentes en dicho juicio de nulidad, argumentando diversos razonamientos ejemplificativos de situaciones inusitadas.

Por último, el análisis efectuado se concentra en la adición y reforma al artículo 17, Constitucional, donde se esgrime exhaustivamente el contenido del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo tocante a las acciones colectivas, estableciendo entre otras cosas, el concepto y clases en que se dividen, así como los sujetos legitimados en la causa. Posteriormente, se da cuenta con la regulación prevista en diversos ordenamientos legales, desarrollando sucintamente las generalidades de los mismos, así como las hipótesis definidas en que es procedente dicha acción colectiva. Mismo estudio se aprecia con meridiana claridad al preverse en la Legislación Internacional, de donde se desprende que el Legislador en turno, ha concluido con la efectividad resultante por la implementación de dichas acciones colectivas en los procesos jurisdiccionales. Es así como se arriba a la propuesta de la acción colectiva en

materia fiscal, especificando los casos de su procedencia, así como las adiciones, reformas y modificaciones necesarias para la implantación de dicha figura en el juicio contencioso administrativo federal, teniendo como premisa fundamental el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Política Federal, el cual se encuentra implícitamente inmerso en el párrafo que se reproduce a continuación:

“Artículo 17...

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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

...”

Es decir, que el control de legalidad que ejerce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se efectuó de una manera expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita. Resultando primordial la procedencia de la acción colectiva en materia fiscal federal, para el cumplimiento efectivo de tal principio y de acuerdo a tales menesteres plasmados constitucionalmente.

Jhonatan García Patiño.

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL PROCESO JURISDICCIÓN, PROCESO Y ACCIÓN.

A).- JURISDISCIÓN.

1.1. *Concepto.*

Al efectuar el estudio del concepto *Jurisdicción*, se debe retornar a su raíz original, por lo que es verdad sabida que posee diversos conceptos que parten desde su raíz etimológica hasta la perspectiva doctrinal de cada procesalista insigne, por ello se han realizado los respectivos análisis que se han emitido, desde su concepción en la Antigua Roma hasta la época actual. Así las cosas, en cuanto al origen etimológico de la palabra, se considera ocioso y tedioso el citar autores de uno en uno, puesto que concurren en un mismo significado, por lo tanto, bajo esa concordancia, vale citar atinadamente el pronunciamiento que al respecto expuso el ilustre jurista Ovalle Fabela:

“La palabra jurisdicción proviene del latín iurisdictionis, que se forma de la locución ius dicere, la cual literalmente significa decir o indicar el derecho.”¹

Cabe resaltar que se despliega en una acepción arcaica, que tuvo vigencia en la Antigua Roma, de la cual solo era empleada por los Magistrados de ese entonces. Por lo que tratar de aplicarla de la misma manera, en la actualidad, traería por consecuencia una incongruencia, en atención a la División de Poderes, pues si bien es cierto, no está restringida la potestad de decir el derecho a un Poder en específico, como lo es el Judicial, sino que se encuentra ante una aplicación *lato sensu*, determinando una diversificación para cada uno de los

¹ Ovalle Fabela José, Teoría General del Proceso, 6ª ed., Ed., Oxford University Press, México, 2008, pág., 110.

Poderes que conforma el Supremo Poder de la Federación. De ahí la inaplicabilidad para tener como único al Poder Judicial, pues conocido es, que tanto el Poder Ejecutivo, representado en su caso por una autoridad administrativa, puede decir el derecho, es decir, aplicarlo en el caso en concreto a través de sus resoluciones debidamente fundadas y motivadas. Inclusive el Poder Legislativo, goza de tal potestad, ejercitándola en el momento en que se de por iniciado el Juicio Político.

Ahora bien, por lo que respecta a la conceptualización doctrinaria, el procesalista Gómez Lara, manifestó el concepto que a la letra establece lo siguiente:

“Entendemos a la jurisdicción cómo: Una función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso en concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”²

De la noción apuntada, se hace notar que su aplicabilidad es dirigida a la función exclusiva de algún Juez, en el ámbito de impartición de justicia, dejando de lado la función que posee también la autoridad administrativa, en cuanto a la resolución de un planteamiento formulado ante ella, por el cual tenga que aplicar el derecho al caso en concreto. Además olvida en su caso, que las personas jurídico individuales o colectivas, tienden hoy en día, a los medios alternativos de solución de controversias. Nombrando o sometándose a lo que un tercero o árbitro decida, en cuanto al análisis exhaustivo del fondo del asunto a tratarse, puede mencionarse la Justicia Alternativa, que lleva a cabo el Poder Judicial del

² Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª ed., Ed., Oxford University Press, México, 2002, pág., 87.

Estado de Guanajuato, entre otros, o el Arbitraje Comercial Internacional. Donde se arguye que también se aplica el derecho, del primero por el acuerdo que se dicte tendrá obligatoriedad para las partes y del segundo, considerándose las costumbres que se apliquen en determinada materia y siendo asentadas respectivamente en un convenio arbitral resultante.

Siendo el caso, no hay olvidar que tanto los convenios como los acuerdos, también son fuentes del derecho, a los que la ley concede la protección, estando siempre dentro del parámetro de la legalidad. Tomando para ello lo expuesto por Eduardo Pallares, citando a Francesco Carnelutti:

“... ”

Que la Jurisdicción corresponde no sólo al juez, sino a toda persona cuya declaración posea el carácter de fuente del derecho.

...³

Se considera además, que de cualquier manera la *Ley General*, no es la única aplicable para el caso en concreto, en el entendido que en el correr de los días se ha reestructurado jurídicamente la *Ley Fundamental*, dando pauta a la aplicabilidad de los *Tratados o Convenios Internacionales* celebrados por el Estado Mexicano, teniendo un margen extenso, por el cual se podría llegar a tildar de ilegal una ley general, teniendo por consecuencia su inaplicabilidad. Al respecto, el procesalista Arellano García, desarrolla un concepto con más precisión, pero no el adecuado, en relación a lo comentado con antelación, exponiéndose de la siguiente manera:

“La jurisdicción es el conjunto de atribuciones que tiene el estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros,

³ Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 29ª ed., Ed., Porrúa, México, pág., 511.

*con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia.*⁴

Es de resaltar, que aún en el tiempo en que fue expuesta la idea asentada con anterioridad, las instituciones no disponían todo lo necesario para la realización de un arbitraje, distinto al fallo emitido por algún órgano de impartición de justicia, haciendo notar las diversas posibilidades que en lo futuro serían utilizadas como alternativas. Más sin embargo, no enfoca su concepto a las atribuciones y facultades que la autoridad administrativa posee, ya sea por ser propias o delegadas. De allí que se tiene que adoptar la creación de un nuevo concepto, el cual englobe a todo órgano del estado mexicano facultado para aplicar la norma al caso determinado, para lo cual se sugiere lo que a continuación satisface la problemática expuesta:

*“La jurisdicción es una función soberana del estado, que se ejerce a través de organismos u órganos que por atribución propia o delegada, aplican la normatividad aplicable al caso en concreto, sobre actos o hechos, llevados a su conocimiento, derivados de planteamientos o controversias que se susciten, con el objeto de solucionarlos o dirimirlos.”*⁵

1.2. Clases de Jurisdicción.

Una vez establecido el origen etimológico y el concepto que encierra la Jurisdicción, es procedente enunciar diversos tópicos en los cuales se clasifica la misma, dando cuenta a los principales, como suele ser la Jurisdicción Contenciosa, la Voluntaria y la Concurrente, excluyendo a su vez los que en su caso sea menester atenderlos en otro momento oportuno. Además, se declara

⁴ Arellano García Carlos, Teoría General del Proceso, 4ª ed., Ed., Porrúa, México, 1992, pág., 346.

⁵ Se establece en base un eclecticismo, entre lo propuesto por Cipriano Gómez Lara y Carlos Arellano García.

óptimo establecer la opinión de los más versados juristas en la materia, pues sería una andanza dilatoria el tratar de aludir a todos en un mismo punto de discusión.

1.2.1. Jurisdicción Contenciosa.

No hay inconveniente, en observar primeramente que se entiende por *Contenciosa*, es así que parafraseando al jurisconsulto Arellano García, la expresión en cita puede visualizarse bajo la siguiente tesis:

“el adjetivo calificativo “contenciosa”, deriva de la expresión “contención” que significa, en la acepción usada, lucha, batalla, combate, enfrentamiento, litigio, controversia, pugna, y en suma, alude a la presencia necesaria de una situación concreta en la que los sujetos reclaman hechos y derechos en posición de antagonismo.”⁶

Expuesto lo anterior, se colige que para la existencia de la Jurisdicción Contenciosa, debe existir una contienda entre dos partes, de las cuales pueden actualizarse en una persona jurídico individual o colectiva, hasta una persona jurídico colectiva oficial. Ya que no es concebible entender una relación antagónica consigo mismo, pues resultaría en ese caso una confusión en la identidad de las partes, teniéndola por improcedente e inexistente.

Considerando los razonamientos expuestos, se debe tomar en cuenta que tal controversia debe estar supeditada al discernimiento de un agente distinto de las partes en disputa, dándose un resultado satisfactorio proveniente del estudio frugal, imparcial y prudente de un magistrado⁷, inclusive de un árbitro, quien no tendría otro interés, mas que el de hacer valer el derecho de una las partes, y

⁶ Arellano García. Ob. Cit. Supra 4, pág., 349.

⁷ Para Eduardo Pallares, la palabra Magistrado, en su sentido más amplio significa lo mismo que funcionario público de elevada categoría, sea del orden judicial o administrativo, Ob. Cit. Supra 3, pág., 557.

correlativamente la obligación de la parte antagónica de ésta. Bajo esa tesitura, es viable observar la opinión que el procesalista Arellano García, hace referente a la exigencia del conflicto existente entre las partes y que está misma sea llevada al conocimiento de un tercero para reprimir violaciones de derecho, como lo deduce en la forma que prosigue:

“...es menester la existencia de la controversia entre partes que originará el típico desempeño de la función jurisdiccional desde el punto de vista material, aunque desde el punto de vista formal fuera otro órgano del estado, y no el poder judicial, quien desempeñara la función jurisdiccional.”⁸

Además puede objetarse que de existir interés personal directo en el solucionando, se tornaría ineficaz su actuación, cosa que no debería desplegarse de la actividad proba del magistrado o del arbitro en su caso. Ante todo eso, si el conflicto no es llevado ante la sensatez de un tercero, no se podría establecer una jurisdicción propiamente contenciosa, desplegándose la utilización de obtener la justicia por propia mano, que constitucionalmente se postra en una conducta ilegal.

Tratándose de una enunciación concordante con la infinidad de definiciones y conceptos que se tienen, es preciso atender a un comentario en específico, donde se reúnan las cualidades que cada procesalista ha resaltado. En torno al respectivo análisis, cabe destacar la acotación de Eduardo Pallares, que sobre la Jurisdicción Contenciosa, expone:

“Los jurisconsultos modernos caracterizan la jurisdicción contenciosa porque en ella se trata de componer un litigio, y admiten que puede tener lugar no sólo entre los particulares, sino también entre el Estado y los particulares.”⁹

⁸Arellano García. Ob. Cit. Supra 4, pág., 348.

⁹Pallares. Ob. Cit. Supra 3, pág., 513.

1.2.2. Jurisdicción Voluntaria.

El maestro Eduardo Pallares, citando al jurista Wach, atinadamente conceptualiza a la jurisdicción en comento, en su parte conducente de la siguiente forma:

“...es una actividad del poder estatal ejercida con finalidades constitutivas de creación, desenvolvimiento y modificación de relaciones o estados jurídicos...”¹⁰

De la referida, se ha originado una pugna, en cuanto a la concepción de la misma, al tratar de atribuirle un matiz que la jurisdicción representa. Si bien es cierto, y como ha quedado asentado en párrafos anteriores, necesariamente no debe presentarse una controversia para que sea jurisdicción, puesto que está no solo radica en la administración de justicia por parte del Poder Judicial, sino también por organismos u órganos dependientes del Poder Ejecutivo, en el ámbito del Derecho Administrativo. En la inteligencia de que en la mencionada jurisdicción se prevé por lo regular el reconocer, certificar, confirmar, refrendar, autorizar, revocar o modificar actos o resoluciones administrativas. Por lo que se desprende que la autoridad ante la que se inste alguna consulta o planteamiento en específico, tiende a desarrollar su actividad aplicando la normatividad vigente, es decir, declarar el derecho. Por lo que resulta sorprendente que autores de reconocida experiencia, como Arellano García o Dorantes Tamayo, quieran limitar la jurisdicción solamente al Poder Judicial, considerando que no les asiste la razón por los argumentos vertidos. Dando por resultado su desaprobación, además de tenerla por improcedente e inatendible, tanto en la época de su exposición, cuanto más en la actualidad, que las instituciones han ido evolucionando al constante desarrollo de la humanidad.

¹⁰ Ibíd. Pág., 520.

1.2.3. Jurisdicción Concurrente.

Para analizar la última clase de la Jurisdicción, hay que tomar en consideración lo dispuesto por el artículo 41, de la Constitución Federal, que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

La disposición en cita, establece la coexistencia de atribuciones federales y locales. Interpretándose que las primeras, serán en atención a las que emanen de la Constitución Federal, estando subordinadas a ésta, las segundas respecto a su régimen interior. Bajo esa tesis y para mayor abundamiento, es que se aplica lo normado en el artículo 124, de la misma Constitución Federal:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Conforme a lo dispuesto por la norma transcrita, se colige que los juzgadores en materia federal poseen una concesión expresa para ejercer las atribuciones que consagra la Ley Fundamental, dejando la encomienda de los demás asuntos, a las autoridades del ámbito local. Es por ello, que además de las disposiciones transcritas con anticipación, forman elementos que dan más sustento a lo argumentado, los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 de la misma Constitución.

Al respecto, el procesalista Ovalle Favela, incurre en un desliz al argüir que la expresión *Jurisdicción Concurrente*, no es mencionada de una manera apropiada, al establecer que:

“No hay concurrencia porque no conocen simultáneamente del mismo caso ambas jurisdicciones. Lo que ocurre en...el art. 104, fracc. I, de la Constitución, es que se otorga a la parte demandante la alternativa de promover el proceso ante los tribunales federales o ante los tribunales locales. Pero una vez ejercida la opción, la parte actora no podrá acudir a los otros tribunales, a no ser que se desista de la demanda o de la instancia en el primer juicio. Por estas razones, quizá sea preferible la expresión competencia alternativa, a la jurisdicción concurrente.”¹¹

De lo transcrito, se difiere en su totalidad, pues como se puede apreciar a simple vista que el insigne procesalista, deduce que el promovente al momento de instar en un tribunal, puede presentarse la concurrencia de otro tribunal, yerro cometido, toda vez que en el instante en que se elige una opción de vía, está no se puede variar y mucho menos puede entrar en conocimiento otro órgano, sino hasta estar concluido éste y con la condicionante que el inconforme accione de nueva vez, pero ya no se presentaría la concurrencia, pues se estaría ante una segunda instancia. Derivando que en la concurrencia puede darse dos efectos: el primero, que consiste en una suspensión al ocurrir en una vía, pero desistiéndose en lo posterior e intentando otra opción aún disponible; el segundo, radica en la extinción de la concurrencia, la cual se obtendría con el fallo del órgano concedor, considerando que de interponer algún medio de defensa, se asumirá como una segunda instancia, lejos de sobrevenir de nueva vez la concurrencia.

Por último cabe señalar que el autor en cita, se coloca en la hipótesis de querer denominar competencia alternativa, a la jurisdicción concurrente,

¹¹Ovalle Favela. Ob. Cit. Supra 1, pág., 129.

incurriendo en yerro, al pasar por alto la diferencia establecida entre la competencia y la jurisdicción, por lo que resulta aplicable al caso la siguiente acotación, que desarrolla Arellano García, citando a Eduardo Pallares:

“...define la competencia como la “porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios”...se establece la vinculación entre la jurisdicción y la competencia. La primera es parte de la competencia, y también la competencia es parte de la jurisdicción. La primera es parte de la competencia porque la supone. No se puede ser competente sin tener jurisdicción. La competencia es parte de la jurisdicción porque no abarca toda la jurisdicción.”¹²

Resulta viable el argumento vertidos obre la distinción que debe precisarse entre ambas instituciones, respecto de la cual el maestro Gonzalo Armienta, parafraseando a Couture, asienta textualmente de la siguiente forma:

“La relación entre jurisdicción y la competencia, es la relación que existe entre el todo y la parte. La jurisdicción es el todo; la competencia es la parte; un fragmento de la jurisdicción. La competencia es la potestad de la jurisdicción para una parte del sector jurídico: aquel específicamente asignado al conocimiento de determinado órgano jurisdiccional. En todo aquello que no le ha sido atribuido, un juez, aunque sigue teniendo jurisdicción, es incompetente.”¹³

1.3. Competencia. Concepto.

Nunca se ha presentado en demasía, que al analizar un tema en específico, se aluda a un significado, a una definición o incluso a un concepto. Por ello se está

¹²Arellano García. Ob. Cit. Supra 4, p., 361.

¹³ Gonzalo Armienta, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Ed., Manuel Porrúa, México, 1977, pág., 131.

en la posibilidad de hacer mención a la cita que se efectúa de Francesco Carnelutti, por el relevante jurista González Armienta, en relación a la competencia, que se establece a continuación:

“...

El concepto de competencia, incluso según el significado de la palabra, implica el concurso de varios sujetos respecto de un mismo objeto, que por tanto, se distribuye entre ellos. Por consiguiente, competencia es el poder perteneciente al oficio o al oficial considerado en singular

...”¹⁴

Lo expuesto, se admite desde un enfoque meramente aplicado al significado de la palabra, pero en cuanto a un matiz doctrinal, es preciso atender a la connotación que ilustra el maestro Arellano García:

“La competencia jurisdiccional es la aptitud derivada del derecho objetivo que se otorga a un órgano estatal para ejercita derechos y cumplir obligaciones, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional dentro de los límites en que válidamente puede desarrollarse esa aptitud.”¹⁵

Como se aprecia del concepto formulado, el multicitado maestro acierta en el señalamiento que hace en cuanto a un “*órgano estatal*”, pues de ahí se colige que pueda tratarse tanto de la aptitud para conocer de un asunto por parte de un Juez de Primera Instancia Local hasta un Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ya que al realizar tal mención, no concreta el concepto de merito a una sola autoridad, sino que al hacer uso de la expresión en consigna, se aduce a la División de Poderes, y con está el

¹⁴Gonzalo Armienta. Ob. Cit., pág., 131.

¹⁵ Ob. Cit. Supra 4, pág., 362.

ejercicio de la función correspondiente a cada organismos u órgano que de cada Poder se deriven.

1.4. Criterios para Determinar la Competencia.

Es verdad sabida que los organismos jurisdiccionales, poseen tanto jurisdicción como competencia, es por ello que al frente de cada uno de ellos, hay alguien que los representen, es decir, alguien quien ejercite las atribuciones del organismo y las facultades propiamente otorgadas a tales cargos. Es por ello que se deriva la Competencia Objetiva y Subjetiva, por lo que la primera se refiere al organismo jurisdiccional, a *contrario sensu*, la segunda enfatiza en el titular del organismo. Expuesto lo anterior, es preciso hacer hincapié a cada una de ellas y por lo tanto de sus derivaciones, en el sentido de la relevancia que presentan en el momento de aplicar el derecho.

1.4.1. Competencia Subjetiva.

1.4.1.1. Materia.

En tratándose de la competencia por materia, se ha sostenido un criterio basado en el conocimiento de cada una de las ramas del Derecho, observándose en lo concreto, tanto lo Público como lo Privado, en donde cada organismo jurisdiccional lo aplica, ya sea en términos generales o de manera especial. Es así, que se puede observar que hay tanto Tribunales Militares como Juntas de Conciliación y Arbitraje, los cuales solo conocen especialmente de cuestiones de índole castrense o laboral. Así también, existen Juzgados de Distrito que conocen de diversos asuntos, a *contrario sensu*, de los que poseen una *Jurisdicción Especial*, como en Materia Administrativa o de Amparo en Materia Civil. Inclusive se permite analizar ante quien se puede llevar a cabo cierto trámite o consulta, tal como una Autorización para el Uso o Aprovechamiento de Bienes de Dominio Público de la Nación. Es importante destacar, que el mismo criterio se implementa

para una valoración previa sobre el órgano competente que ha de contestar o dictar resolución sobre un planteamiento o controversia.

1.4.2.2. Cuantía.

Se basa en el parámetro de la cantidad que se encuentra en tela de juicio, pues de ello es determinable a quien se le turnará para su conocimiento. Para ello se toma en cuenta los lineamientos internos que el Poder Judicial, utiliza en cuanto a los Juzgados Menores o Juzgados de Partido, en donde algunos casos se basan en una cuantía apreciable en pesos, observándose lo dispuesto en la materia Civil, mas sin en cambio, en la materia Penal, obedece a la gravedad del delito cometido. Otro ejemplo se plasma, en el Juicio Contencioso Administrativo Federal o de Nulidad, donde por razón de una cuantía elevada se actualiza la institución jurídica procesal de la Facultad de Atracción por parte del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de una Sala Regional, donde el Magistrado Instructor o la Autoridad Demandada, la solicitan por revestir una característica especial, tal como lo establece el artículo 48, fracción I, inciso a), párrafo II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

“Artículo 48...podrán resolver los juicios con características especiales.

I. Revisten características especiales los juicios en los que:

a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía...

Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de cinco mil veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

...”

1.4.1.3. Grado.

Derivado de la trascendencia de que un asunto pueda revestir, los organismos jurisdiccionales, pueden tener dentro de su estructura ciertos órganos a los cuales se les ha conferido determinada competencia sobre asuntos de menor importancia, es decir, se les limita al conocimiento de temas en concreto, de menor responsabilidad y cuantía. Llevándose a cabo por una relación de subordinación, para lo cual algunos entes de la Administración Pública, suelen establecer ciertos grados de jerarquía, por ejemplo, el de Administrador, el de Sub administrador y el de Jefe de Departamento. Por lo que cada uno de ellos tiene una responsabilidad para con su superior jerárquico inmediato, por asuntos que deban dar respuesta ante quien los promueva y por lo que en cierto momento se les llegue a impugnar.

Por otro lado, en el Poder Judicial se observa otra perspectiva, ya que en un Juzgado, sea Menor o de Partido, se les tiene como Primera Instancia, por lo que de no llegar a satisfacer las peticiones de alguno de los concurrentes, puede interponerse el medio de defensa, el cual va a ser conocido por su superior jerárquico, en este caso, el Tribunal Superior del Estado, donde se actualizaría la Segunda Instancia, pudiendo este confirmar o dejar sin efectos los actos que estén en disputa.

De ambos aspectos, se puede concluir que la competencia por grado, se determina generalmente en atención a las atribuciones y facultades que a cada órgano se le deleguen, a la clasificación jerárquica y por la especialización que en deliberados casos se presente en cada uno de ellos. No obstante a lo anterior, en diversas ocasiones se plantea la creación de órganos auxiliares, por la carga de trabajo que poseen determinados órganos u organismos jurisdiccionales, considerándose en la misma posición jerárquica.

1.4.1.4. Territorio.

Está competencia radica esencialmente en el ámbito espacial donde cada organismo jurisdiccional, ejerce dentro de una determinada región sus atribuciones conferidas. Para lo cual, cuando excede de esa delimitación territorial, se cuestiona su competencia en razón de llevar a cabo la norma al caso concreto, donde le competiría a otro órgano, teniendo por consecuencia la ilegalidad de sus actos.

Ahora bien, es conocido que el Poder Judicial Federal, lleva a cabo una división del territorio en atención a sus bases orgánicas, designando para ello Circuitos, Distritos o Partidos Judiciales. Tomando en cuenta que el primero de ellos puede llegar a abarcar tanto una entidad Federativa como algún municipio de otra entidad¹⁶, a diferencia del segundo que se pueden llegar a ubicar varios de ellos concentrados en un solo municipio¹⁷. En cuanto hace a los Partidos Judiciales, su existencia radica de la conformación que se hace por lo estatuido orgánicamente en cada entidad federativa, teniendo competencia en atención al municipio en que se encuentre.

Entre otras cosas, la Administración Pública lleva a cabo una delegación de atribuciones, creando a su vez Delegaciones o Subdelegaciones que permitan el eficaz despacho de los asuntos de su competencia, así como satisfacer las necesidades de los gobernados. Bajo esa tesitura, a cada uno de esos organismos u órganos se les ha conferido competencia sobre una porción de territorio, por medio de Acuerdos que establecen la Circunscripción para Unidades

¹⁶El Acuerdo General 17/2012 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de junio de 2012, determina que el número y límites territorial de los circuitos en que se divide la República, se establece que el Decimoquinto Circuito, abarca el estado de Baja California y el municipio de San Luis Rio Colorado del Estado de Sonora.

¹⁷Mediante el mismo Acuerdo citado con antelación, se presenta que en la ciudad de Celaya, Guanajuato, existe el Quinto, Séptimo y Octavo Juzgado de Distrito.

Administrativas, traduciéndose en un límite donde puedan desarrollar todas sus facultades.

1.4.1.1. Prevención.

Se presenta principalmente en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, cuando en un mismo Circuito, Distrito o Partido Judicial, concurren en análoga competencia dos o más de estos órganos para conocer simultáneamente de un conflicto de intereses, teniéndose por competente el que haya conocido primero, descartando de esa manera a los demás. Al respecto el procesalista Ovalle Favela, considera a la competencia del siguiente modo:

“...la prevención es un criterio complementario y subsidiario para determinar la competencia, pues se suele recurrir a él cuando, de acuerdo con los criterios anteriores, varios jueces son competentes para conocer en forma simultánea del mismo asunto; entonces se afirma que será competente el que haya prevenido en la causa, es decir, el que haya conocido primero.”¹⁸

1.4.1.1. Turno.

A *contrario sensu*, de la referida clase de competencia, está se presenta en diversos organismos u órganos jurisdiccionales, no solo en el ámbito de impartición de justicia, sino inclusive en el control de legalidad. *El turno*, por lo general se efectúa en una distribución de los asuntos conforme van llegando a una oficialía de partes, de ahí que se anote el ingreso para posteriormente asignarse a quien haya de resolver la controversia. A su vez, su aplicación no solo consta en Juzgados o Tribunales de cualquier índole, sino que aún en oficinas administrativas se establece para la distribución de todas las peticiones que se

¹⁸Ovalle Favela. Ob. Cit. Supra 1, pág., 142.

admitan entre los funcionarios que posean facultad para resolver de cualquier planteamiento interpuesto por parte del interesado.

1.4.2. Competencia Objetiva.

1.4.2.1. Impedimentos.

Son considerados como un inconveniente, en cuanto al ejercicio de cualquier titular de un organismo u órgano jurisdiccional, por lo cual se puede llegar a instituir un interés personal, sea negativo o positivo, con efectos perjudiciales para las partes en contienda. Pues de ello, deriva un actuar basado en la parcialidad, siendo violatorio del *Principio de Seguridad Jurídica*, que se encuentra inmerso en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política Federal, que al respecto dispone:

“...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para...emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”

Ahora bien, los mencionados impedimentos constan generalmente en las disposiciones procesales, a través de una serie de circunstancias apreciables tanto subjetiva como objetivamente, en el entendido que de alcanzar el supuesto el titular del organismo u órgano jurisdiccional, este mismo, por cuestiones de imparcialidad, debería de desentenderse del conocimiento del mismo, para que se turnase a quien no se encontrase en tal hipótesis.

1.4.2.2. Excusa.

El facultado para dirimir o resolver controversias o consultas, al momento de que se le sea turnado un asunto y que del mismo se identifique en alguna causa por la cual considere que su imparcialidad es susceptible de quebrantarse,

debe declararse incompetente para resolver el conflicto por encontrarse en algún impedimento previamente establecido. En el entendido, que por disposición legal se encuentra obligado a manifestarlo de inmediato, para no incurrir en alguna falta por la cual pueda ser destituido del cargo, ya sea temporal o definitivamente. Tal como lo dispone el artículo 11, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

“Artículo 11.- Los magistrados tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguno de los impedimentos...expresando concretamente en qué consiste el impedimento”.

1.4.2.3. Recusación.

Expuesto lo anterior, y de mostrarse una conducta negativa de quien deba excusarse, procede la recusación. La cual es promovida por la parte perjudicada que conozca del impedimento, instándolo para que se separe del conocimiento del asunto, cuando desde un primer momento no se abstuvo de ejercer tal conducta. En términos generales, la recusación se hace del conocimiento del superior jerárquico, acreditando fehacientemente su dicho por medio de las pruebas que considere pertinentes, tal como lo dispone el artículo 26, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

“Artículo 26.- La recusación se planteara por escrito ante el superior jerárquico del recusado expresando las causas en que se funda, acompañando al mismo las pruebas pertinentes.”

1.5. Cuestiones y Conflictos de Competencia.

En ocasiones el titular de cada organismo u órgano jurisdiccional, al ser conocedor de asuntos de su competencia, previamente debe analizar si realmente

lo son. Pues de no serlo se estima incompetente, dando pauta para que se declare en tal posición. Ya que en ciertos casos, se puede remitir oficiosamente al que se estima competente, considerando el artículo 120, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, que dispone lo siguiente:

“Artículo 120.

...

Quando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.”

Así las cosas, las partes pueden llevar a cabo de manera autónoma, la objeción sobre la facultad con que se ostente una autoridad¹⁹ jurisdiccional para conocer sobre determinada cuestión. Para lo cual es donde reluce la trascendencia de las *Cuestiones de Competencia*, mismas que deben ser empleadas, al analizar a detalle la circunstancia que origina la traba procesal, en el entendido de aplicar la que se tenga por procedente. Es por ello que las referidas cuestiones se traducen en la Declinatoria y la Inhibitoria, consintiendo en lo siguiente.

1.5.1. Declinatoria.

Al respecto, el jurisconsulto Eduardo Pallares, enuncia textualmente el concepto de la Declinatoria de la siguiente manera:

“Es el medio procesal que la ley concede al demandado para hacer valer la incompetencia del juez que lo emplazó, pidiéndole se inhiba del conocimiento del juicio por ser incompetente.”²⁰

¹⁹ Eduardo Pallares, define a la autoridad como aquella persona o personas en quienes reside el poder público, Ob. Cit. Supra 3, pág., 111.

²⁰ *Ibíd.*, pág., 223.

Bajo esa tesis, la mencionada cuestión procede de cierta forma, en solicitar al juzgador incompetente, que se abstenga de conocer el fondo del asunto, remitiendo inmediatamente los autos al que se tenga por competente.

1.5.2. Inhibitoria.

A *contrario sensu*, de la Declinatoria, la cuestión de mérito se establece como una manera de exhortar a la autoridad jurisdiccional considerada competente, para que mediante oficio dirigido a la incompetente, se declare de esa forma y remita a ella misma toda actuación que se haya llevado a cabo.

Por último, se discurre en que las Cuestiones de Competencia, producen sus efectos con mayor amplitud en los procesos que se ventilan por el conflicto de intereses. Toda vez que resulta un medio de la parte demandada para poder esgrimir desde otra perspectiva su defensa, considerando que en el momento de llevar un planteamiento por jurisdicción voluntaria ante una autoridad jurisdiccional, no se concreta una parte antagónica en ese momento, aunque no se excluye la posibilidad que pueda llegar a suceder en lo posterior.

B).- PROCESO.

1.6. Concepto. Diferencia entre Proceso y Procedimiento.

Profundizando en los lineamientos que dan pauta para establecer un criterio en común, es necesario plasmar los más interesantes razonamientos que al respecto han postulado diversos jurisperitos en la materia Procesal, pues es menester dar mayor abundamiento y entendimiento a la temática sometida, sin que el análisis respectivo llegue a interpretarse como el tema principal sometido a estudio. Para lo cual es preciso partir de la concepción del Proceso, enfocado estrictamente en el ámbito de la Ciencia del Derecho, considerando la naturaleza jurídica que del mismo se expone.

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, el Proceso se debe entender de la siguiente forma:

“...el proceso jurisdiccional no es sino ese conjunto complejo de actos del Estado, de las partes y de los terceros ajenos a la relación sustancial. Los actos del Estado son ejercicio de jurisdicción; los actos de las partes interesadas son acción...; y...los actos de los terceros...son actos de auxilio al juzgador o a las partes y que convergen, junto con la jurisdicción y...la acción, dentro del mismo proceso para llegar al fin lógico y normal de éste: la sentencia.”²¹

Cabe advertir que el ilustre maestro realiza un desmembramiento concreto de las partes intervinientes, por lo que no aterriza en un concepto utilizable, además tilda la complejidad de los actos que efectúa el Estado, cuando esa complicación solo se presenta desde la perspectiva de las partes, al tener la interrogante en ciertos momentos de cual debe ser el proceder correcto para el ejercicio de su acción. Es por ello que resulta de gran acierto lo expuesto por Eduardo Pallares, en relación con el concepto de proceso, señalando que:

“El proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata.”²²

Aunque atinadamente concreta el enlace de los actos jurídicos, olvida enteramente distinguir quien despliega esos actos, es decir, establecer la concurrencia de las partes, así como la intervención de quien haya de resolver la

²¹ Gómez Lara. Ob. Cit. Supra 2, pág., 95.

²² Pallares. Ob. Cit. Supra 3, pág., 640.

controversia. Del análisis que se realizó, surge la necesidad de compartir la idea del procesalista Arellano García, que en relación al proceso, lo articula de la siguiente forma:

“Por tanto, entendemos por proceso jurisdiccional el cúmulo de actos, regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia o controversias planteadas.”²³

En lo particular, se considera que el concepto vertido con antelación distingue apropiadamente los factores que intervienen en el proceso, así como la disposición legal aplicable para cada actuación, tanto de los particulares como de quien resuelva en definitiva.

Ahora bien, siguiendo el orden de ideas, se prosigue con la necesidad de hacer énfasis en la diferencia tajante que persiste entre el Proceso y el Procedimiento, razonándose desde un primer momento, que en el primero de ellos se observa un enfoque general, cosa contraria que posee el segundo término, estableciendo especialmente cada paso a seguir para llegar a un fin concreto. Acreditando el argumento vertido, el maestro Alcalá-Zamora y Castillo, enuncia lo sucesivo:

“El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento... (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo... Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico,

²³ Arellano García. Ob. Cit. Supra 4, pág., 12.

reflejado en su común etimología, de procederé, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos -constituyan o no la relación jurídica- que entre sus sujetos (es decir, las partes y el juez) se establecen durante la substanciación del litigio.²⁴

De lo expuesto, se concluye que los términos necesarios para la comprensión de la distinción que hay entre las dos figuras, se observe que en el proceso se identifica la relación jurídica y en el procedimiento solo la serie de actos que se deben agotar conforme a las disposiciones aplicables.

1.7. Naturaleza Jurídica.

En atención a lo manifestado con antelación, se ha comentado la concepción que se tiene del proceso, incluso, la diferencia que este tiene con el procedimiento. Resultando primordial, el citar las doctrinas que lo han determinado: por un lado la *Teoría Privatista*; que trata de ubicar el proceso en instituciones de Derecho Privado, tal como el contrato o cuasicontrato; por el contrario se encuentra la *Teoría Publicista*, que a diferencia de la anterior, lo sitúan en el Derecho Público, por medio de relaciones o situaciones jurídicas entre las partes. Procediendo a realizar el énfasis correspondiente a cada una de ellas en las subsecuentes líneas.

1.7.1. Teoría Privatista.

1.7.1.1. Proceso como Contrato.

Consiste primordialmente en la celebración de un contrato, donde las partes se obligan a aceptar el fallo que en su caso emita la autoridad encargada de dirimir el conflicto de intereses. El mencionado contrato presentaba todos los

²⁴Alcalá-Zamora y Castillo Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, 3ª ed., Ed. UNAM, México, 1991, pág. 116.

requisitos, tanto esenciales como de validez. Tuvo su origen en una institución de Derecho Romano, la cual se denominaba *Litis Contestatio*, donde un magistrado consignaba los elementos base del resultado de la discusión.

Se infiere que no puede ser susceptible la figura de un contrato en el proceso, pues conocido es, que en algunos casos el demandado es llevado al juicio en rebeldía, pues de ser procedente se presentaría una violación al consentimiento, cosa por la cual un contrato carecería de efectos. Cabe reflexionar cual parte demandada, a sabiendas que le asiste la razón, la declina en la celebración de un contrato, que por un mal fallo le de por resultado un perjuicio en su patrimonio, favoreciendo a su parte contraria. Alcalá-Zamora y Castillo, parafraseando a un insigne procesalista, apunta lo siguiente:

“Como afirma Couture, la crítica de esta doctrina puede hacerse en pocas palabras: “Sólo subvirtiendo la naturaleza de las cosas, es posible ver el proceso –situación coactiva, en la cual un litigante, el actor, conmina a su adversario, a un en contra de sus naturales deseos, a contestar sus reclamaciones- el fruto de un acuerdo de voluntades.”²⁵

1.7.1.2. Proceso como Cuasicontrato.

Derivada de las mismas cuestiones de origen que la Teoría Contractualista, y teniendo a está por anulada, arguyeron entonces que se encontraban ante la presencia de un *cuasicontrato*. De lo que se pretende advertir, que en atención a las fuentes de las obligaciones y que por el orden de superior a inferior, la esencia del proceso no es un contrato, menos lo será el cuasicontrato. Eficaz es el señalamiento que en el asunto pronuncia Alcalá-Zamora y Castillo:

²⁵ Alcalá-Zamora. Ob. Cit., pág. 122.

“Por un olvido inexplicable, los que así argumentaban pasaron por alto la primera y la más importante de las fuentes de obligaciones según la concepción clásica: la ley, o sea la única de donde puede derivar una explicación satisfactoria de los nexos a que el proceso da lugar.”²⁶

1.7.2. Teoría Publicista.

1.7.2.1. Proceso como Relación Jurídica.

La concepción que se determina del proceso como una relación jurídica, estriba en lo preconcebido por el ilustre filósofo Hegel y desarrollada por el procesalista alemán Oskar Von Bûlow, en su *Teoría de las Excepciones Procesales y los Presupuestos Procesales*. Donde consideró que el proceso es una relación de derechos y obligaciones, la cual no es admisible considerarla dentro del Derecho Privado, sirviendo de sustento la cita que para el caso, realiza Ovalle Favela:

“Desde que los derechos y las obligaciones procesales se dan entre los funcionarios del Estado y los ciudadanos, desde que se trata en el proceso de la función de los oficiales públicos y desde que también a las partes se las toma en cuenta únicamente en el aspecto de su vinculación y cooperación con la actividad judicial, esa relación pertenece, con toda evidencia, al derecho público y el proceso resulta, por tanto, una relación jurídica pública.”²⁷

El matiz que despliega la presente teoría, da amplio margen a la Ley, como fuente primordial de las obligaciones en la Ciencia del Derecho, pues si bien es cierto, al establecer que los derechos y las obligaciones que se presentan en una correlación entre los intervinientes, debe regularse según las disposiciones aplicables. Además señala dos elementos de esta teoría, como ser perteneciente

²⁶ Alcalá-Zamora. Ob. Cit., pág. 123.

²⁷ Ovalle Favela. Ob. Cit. Supra 1, pág. 186.

del Derecho Público y Progresiva. De está última se infiere que sigue un ascenso gradual, en atención a un procedimiento, hasta llegar a obtener un fallo, como objetivo perseguido.

Por otro lado, se agregaron otras características a la menciona relación jurídica, como su *Autonomía* y su *Complejidad*, por lo que es menester recalcar la precisión que sobre este punto llevo a cabo el célebre procesalista italiano Chiovenda, en cita por el jurista Ovalle Favela:

“Autónoma en cuanto tiene vida y condiciones propias, independientes de la voluntad concreta de la ley afirmada por las partes, puesto que se funda en otra voluntad de la ley, en la norma que obliga al juez a proveer a las demandas de las partes, cualquiera que ellas sean...; Compleja, en cuanto no comprende un solo derecho u obligación, sino un conjunto indefinido de derechos,...pero todos...coordinados a un fin común que recoge en unidad todos los actos procesales...”²⁸

En síntesis, la Teoría en comento, menciona que el *Proceso*, es una relación jurídica procesal, la cual establece un vínculo considerado tridimensional, toda vez que se presenta entre los sujetos más importantes del mismo, como lo son la *parte actora o demandante*, la *parte pasiva o demandada* y el *titular o titulares del órgano jurisdiccional*, en el entendido de que pueda presentarse ante un Tribunal.

1.7.2.2. Proceso como Situación Jurídica.

Se ha cuestionado sobre el origen de la teoría en análisis, pues mientras algunos la atribuyen a Kohler²⁹, otros la reputan como obra propia del propio

²⁸ *Ibíd.*, pág. 186.

²⁹ Alcalá-Zamora. *Ob. Cit.*, Supra 24, pág. 127.

Goldschmidt³⁰. Adentrarse en ese dilema, traería por consecuencia el desvío total de lo que se pretende, es entonces que es más preciso concretizar en qué consiste la situación jurídica. Para lo cual es susceptible comentar lo que al respecto argumenta Alcalá-Zamora y Castillo:

“Goldschmidt le da distinto y mayor alcance y lo convierte en una noción específicamente procesal, que representa el conjunto de expectativas, posibilidades, cargas y liberación de cargas de cada una de las partes y que significa el estado de una persona desde el punto de vista de la sentencia... que se espera con arreglo a las normas jurídicas.”³¹

Realizando una interpretación, sobre lo que considera como expectativas, se desprende en la estimación de obtener en el momento procesal oportuno una ventaja, dirigida a alcanzar un fallo favorable, que es donde encuadran las posibilidades de conseguir el objetivo primordial. Por otro lado, las cargas procesales refieren a desvirtuar todo acto que tenga por objeto extinguir las expectativas y por ende las posibilidades de adquirir la primacía en el reconocimiento de la razón vertida.

Lo cuestionable de la teoría expuesta, radica en el argumento que atinadamente exterioriza el maestro Ovalle Favela:

“La crítica fundamental... es que se contempla el proceso como un mero hecho y no como un fenómeno jurídico... la confusión que el autor hace de los derechos sustantivos o materiales controvertidos y de los derechos y obligaciones que se establecen con motivo del proceso...”³²

³⁰ Ovalle Favela. Ob. Cit., Supra 1, pág., 189.

³¹ Alcalá-Zamora. Ob. Cit., Supra 24, pág. 128.

³² Ovalle Favela. Ob. Cit., Supra 1, págs., 190 y 191.

Es de reconocer que lo argüido por Goldschmidt, no carece de relevancia, sino por el contrario, en el caso específico de las cargas procesales, de las cuales se pueden definir como los comportamientos que las partes en el proceso deben observar, ejecutar y llevar a su cargo en su propio favor, so pena de no hacerlo, conseguirán un pronunciamiento adverso a sus intereses. Por lo cual es procedente hacer mención de aquella máxima jurídica que establece que *“la carga de la prueba consiste, en que el que afirma está obligado a probar”*, considerando que en la fase probatoria del proceso se tiene la carga de acreditar verazmente todo aquel acto o hecho que se estime de cierta forma cierto. Para lo cual se da el efecto de revertir la carga para la parte contraria, para quien, si no se llegase a desvirtuarla, puede darse por cierta la afirmación que la parte antagónica precisó en su ocursu.

En resumen, se acepta la Teoría Publicista que considera al proceso como una relación jurídica, pues si bien es cierto, por las características que denota se actualiza cada cualidad que hoy en día se presenta en cada conflicto llevado ante el conocimiento de un determinado organismo jurisdiccional, encargado de dirimir las contiendas que resulten por el ejercicio de la jurisdicción contenciosa. Más sin en cambio, no es óbice declarar que la Teoría de Goldschmidt, reviste de una gran importancia, en atención a lo comentado con prelación y por lo que se ha producido una inmensa bibliografía procesalista para establecer cuales pueden ser esas cargas procesales, además de la expuesta en líneas anteriores.

C).- ACCIÓN.

1.8. Naturaleza Jurídica.

Al razonar sobre la esencia de la acción, emanan diversas acepciones que tratan de limitarla en una misma tendencia, por lo que al actuar de tal modo se incurre en un enorme yerro. Puesto que la palabra en cita cuenta con múltiples apreciaciones procesales, se acuerda el establecimiento del origen y sentido que

posee cada teoría en relación con la acción. En el entendido de hacer mención ha algunas de las más destacadas percepciones que se sostuvieron en determinada época y que por su valiosa contribución a la ciencia procesal han perdurado, aunque con diversas adecuaciones que han sufrido por los procesalistas contemporáneos que han analizado y citado a los eruditos de tiempos pasados.

1.8.1. La Acción como Derecho Subjetivo Material Violado.

Considerando el origen de esta institución, es esencial establecer la aplicación que tenía en el Derecho Romano, pues si bien es cierto, radica en él la existencia de la misma y la aplicación de la actual. Esa concepción ha sido perfeccionada con el transitar de los siglos, pero que en el momento fue exteriorizada de la siguiente forma por el jurisconsulto romano Celso, citado por el jurista Ovalle Favela:

“Nihil aliud est actio ius debeatur iudicio persequendi (No es otra cosa la acción que el derecho de perseguir en juicio lo que a uno le se le debe).”³³

Como se podrá apreciar en la concepción transcrita, se observa que solo se basa en la reclamación de obtener de una persona distinta alguna prestación que se estima fundamentada, por el incumplimiento a una obligación previamente establecida, es decir, su esencia es contenciosa. A su vez, puede dilucidarse que no toda persona que ejerce la acción tiene la razón, es decir, no puede considerarse que por el solo hecho de accionar contra otro individuo se obtendrá una sentencia condenatoria donde se resuelva favorablemente respecto de sus pretensiones. Puesto que la parte contraria puede hacer valer excepciones donde haga constar que al actor no le asiste la razón, desapareciendo el yugo que se establezca por pretensiones inoperantes o inexistentes. Para lo cual se considera

³³Ovalle Favela. Ob. Cit. Supra 1, pág. 154.

atinado el argumento vertido por el maestro Arellano García, que parte de la misma esencia contenciosa, pero que observa una mejor aplicación:

“La acción es el derecho subjetivo de que goza una persona física o moral para acudir ante el órgano del estado o ante un órgano arbitral a exigir el desempeño de la función jurisdiccional para obtener la tutela de un presunto derecho material, presuntamente violado por la persona física o moral presuntamente obligada a respetar ese derecho material.”³⁴

Aunque en la expresión reproducida, aluda a un órgano arbitral, existe una contienda entre las partes, la cual infortunadamente, se hace del conocimiento del mencionado porque presenta una solución más efectiva, económica y de mayor rapidez. Además establece la presunción sobre una pretensión, la cual se hace diferenciar de la cuestión argumentada por Celso, en el caso que la razón la concede quien dirime la controversia y no quien acciona.

1.8.2. La Acción como Derecho a la Tutela Concreta.

La referida teoría presenta un matiz distinto a la ya anteriormente expuesta, pues no se basa tanto en un derecho subjetivo material, sino del reconocimiento que se hace de quien realmente es poseedor del mismo, mediante el dictado de una resolución que establezca tal favorecimiento. Dentro de ese sentido Ovalle Favela, cita a Adolf Wach quien se pronuncia de la siguiente forma:

“Wach entiende a la acción como un derecho que se ejerce ante el Estado para que satisfaga el interés de tutela jurídica del demandante, en la forma establecida por el ordenamiento jurídico, y frente al adversario, que debe tolerar el acto de tutela.”³⁵

³⁴Arellano García. Ob. Cit. Supra 4, pág. 246.

³⁵Ovalle Favela. Ob. Cit. Supra 1, pág. 158.

Esta conceptualización se puede fundamentar en que el Estado debe garantizar el acceso y la administración de la justicia, por el simple hecho de tener celebrado el pacto social y por proscribir la *vendetta*, todo ello en atención a lo dispuesto por el artículo 17, de la Constitución Política:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

...”

Da sustento a lo establecido con antelación la opinión que refiere Eduardo Pallares, en cuanto a la tutela del derecho:

“El derecho a la tutela judicial existe en todos los casos en que hay un derecho subjetivo accionable, no obstante, ambos no coinciden. El primero se dirige contra el Estado, el segundo contra el deudor; el primero exige protección por medio de la actividad cautelar, cognitiva y ejecutiva de los tribunales, el segundo exige una prestación particular consistente en un hacer, en un dar o en un no hacer”³⁶

Las diferencias precisadas, enuncian como se da el derecho subjetivo como polémica y donde se lleva a cabo la tutela, cuestiones distintas pero que de no hacer hincapié debidamente se pueden llegar a confundir y discrepar en la

³⁶Pallares. Ob. Cit. Supra 3, págs., 26 y 27.

existencia de alguna de ellas. Solamente cabe agregar a la ponencia del maestro, la cualidad que se pueda presentar ante un órgano que lleve a cabo la función de arbitraje como alternativa.

1.8.3. La Acción como Derecho Abstracto.

A diferencia de las anteriores, la presente teoría se basa en el derecho de poder acudir ante cualquier órgano jurisdiccional, con el afán de obtener una resolución favorable sobre cualquier planteamiento o pretensión que incumba al interesado. Siempre que se lleven a cabo las condicionantes establecidas para dicho ejercicio, pues de lo contrario se puede desplegar una resolución contraria o incluso el silencio por parte de la autoridad concedora. Acreditando el dicho con el artículo 8, de la Constitución Política Federal, que establece el *Derecho de Petición*, el cual se transcribe para su mejor apreciación:

“Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa;...

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

1.9. Condiciones de la Acción.

Una vez presentadas las teorías que sustentan la apreciación que se tiene de la Acción, debe mencionarse las condiciones esenciales para la existencia de la misma. Mismas que radican en el *Interés* y en la *Pretensión*, las cuales se estudiarán en lo individual y supeditándose a un margen general, en cuanto a las exposiciones doctrinales de mayor auge. Es por ello que la primera de ellas, por

sus distintos sentidos, merece un análisis exhaustivo desde la connotación de la palabra hasta las diversas clases en que se divide. Bajo esa tesitura, el término señalado en su generalidad posee un margen bastante amplio, es por ello que se atiende primordialmente al sentido jurídico del vocablo. Así las cosas, Francesco Carnelutti, citado por el maestro Eduardo Pallares, lo define de la manera siguiente:

“Interés no significa un juicio (en el sentido lógico de la palabra), sino una posición del hombre, o más exactamente: la posición favorable a la satisfacción de una necesidad.”³⁷

Indiscutiblemente la definición en cita, obedece a las directrices del Derecho Civil, encuadrándose en aquella prestación que obtiene el actor después de expuesta su pretensión. Aún así, se tiene por inadecuada en el mismo, como en otras ramas de la Ciencia Jurídica, en atención a lo sustentado por Óliver Chaim Camacho:

“...desde el punto de vista del derecho no implica...una intención o finalidad, sino la existencia de una situación objetiva de la que puede obtenerse algún beneficio o provecho positivo...en el derecho procesal el interés es referido como una característica de la legitimación jurídica, entendida como una situación del sujeto de derecho, en relación con determinado supuesto normativo que lo autoriza a desarrollar determinada conducta o actividad...”³⁸

Verificado lo antepuesto, es menester adentrarse en las clases de intereses que existen, algunos de ellos regulados por el Derecho Mexicano, otros considerados en otras Legislaciones Internacionales o meramente Doctrinales. Por lo se que procede a enunciar al interés jurídico, legítimo y simple, señalando las

³⁷Pallares. Ob. Cit., Supra 4, pág., 441.

³⁸ Coordinador Carranco Zúñiga Joel, El Juicio de Amparo en Materia Administrativa, Ed. Porrúa, México, 2009, págs., 129 y 130.

características esenciales entre cada uno de ellos, en el afán de establecer el derecho que tutelan.

1.9.1. Interés Jurídico.

Desde el aspecto jurídico, el interés tiene su origen en la violación que se presenta sobre un derecho subjetivo tutelado en el ordenamiento legal de un individuo, actualizándose para ello la facultad de poder acudir ante el órgano jurisdiccional competente. Por lo que no es óbice aludir al comentario que en aplicación al mismo realiza el Ex-Ministro Genaro Góngora Pimentel:

“El interés jurídico reputado como un derecho reconocido por la ley no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia cuya institución consigna la norma objetiva del Derecho...”³⁹

Reafirmando los razonamientos transcritos con antelación, cabe mencionar el criterio sustentado por el maestro Burgoa Orihuela:

“...cuando la situación o hecho objetivos están consignados o tutelados por el orden jurídico normativo y dicha situación o hecho, por su propia naturaleza son susceptibles de originar un beneficio o provecho se esta en presencia de un interés jurídico...”⁴⁰

Indiscutiblemente, en el interés jurídico debe efectuarse tanto la acreditación sobre la titularidad del derecho violado, como la afectación de que ha sido objeto, convirtiéndose en una conditio *sine qua non*, en relación al ejercicio de

³⁹Góngora Pimentel Genaro, Boletín No. 4, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, Julio-Diciembre 1994, pág., 69.

⁴⁰ Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, 26^o ed., Ed., Porrúa, México, 1989, pág., 460.

la acción. So pena de no llegar a demostrarse, se actualice la improcedencia de falta de interés jurídico. Misma que ha sido plasmada en la Ley de Amparo y en diversos ordenamientos legales. Por ejemplo, el artículo 124, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

“Artículo 124.- Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente”

Nota característica a diferencia de las otras clases de intereses, es que el *Jurídico*, ostenta la tutela que deriva del derecho subjetivo, es decir, presentándose como un interés exclusivo, desentrañando que quien se exteriorice como titular tenga la idoneidad para exigir de una persona obligada, una prestación consistente en dar, hacer o no hacer. Ya que de no serlo, se encontraría en otra clase de interés, como podría ser el interés legítimo, que a continuación se comenta.

1.9.2. Interés Legítimo.

Discusiones con precedentes extensos son los que han ocasionado el presente interés, por la cuestión de confundirlo con el Interés Jurídico, siendo cuestiones distintas. Pues mientras el primero tutela un derecho subjetivo, el segundo implica una situación de facto, es decir, derivada del incumplimiento de normas de derecho objetivo, dando por resultado un menoscabo o un impedimento para el acceso a los beneficios que se encuentran amparados en las numerosas disposiciones legales vigentes. Sirve de apoyo el criterio jurisprudencial 2a. /J. 141/2002, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario judicial de la Federación y su

Gaceta, novena época, tomo XVI, diciembre de 2002, página 241, mismo que es del tenor literal siguiente:

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal...se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

De cualquier manera, no resulta óbice, asentar la conceptualización que se le ha atribuido al mencionado interés en el sentido doctrinal, para lo cual el jurista Alejandro Rivera Cuellar⁴¹, lo plantea como:

“la situación en la que se encuentra la persona, física o jurídica, en aquellos casos en los que una actuación administrativa puede depararle un beneficio concreto y cierto o causarle un perjuicio igualmente determinado.”⁴²

Podrá notarse que el referido concepto adiciona a lo ya comentado, el razonamiento sobre una cuestión incierta perjudicial. Como podría suceder al

⁴¹ Proyectista del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, en Julio de 2009.

⁴² Rivera Cuellar Alejandro, El Interés Legítimo como Presupuesto Procesal Para Acceder a la Justicia Administrativa y Fiscal en el Estado de Guanajuato, Revista Número 44, emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, Julio-Diciembre 2009, pág., 16.

otorgarse una concesión para el servicio público de recolección de residuos sólidos, donde la concesionaria al no cumplir con los requisitos necesarios para prestar el servicio de por resultado un perjuicio a la sociedad. Por otro lado, se presenta la ocasión para enunciar lo que al respecto considera Ferrer Mac-Gregor, sobre el interés en comento, siendo parafraseado por Alejandro Rivera Cuellar:

“...existe interés legítimo, en concreto, en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo..., pero si a exigir de la Administración y reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo.”⁴³

Adicionalmente recalca el jurisconsulto, que si bien no se posee un derecho subjetivo, si se tiene el derecho para poder exigir de la autoridad responsable la exacta observancia y aplicación de la normatividad aplicable, además de poder acudir ante el organismo jurisdiccional competente para que emita resolución que contrarreste los efectos producidos por la inobservancia por parte de la autoridad.

Entre otras cosas, el interés legítimo se ha revestido de una gran importancia al ser considerado como derecho de la tercera generación, en el afán de proteger el ambiente en condiciones salubres, a dirimir los conflictos de fondo económico o ecológico. Pues si bien es cierto, los problemas antes comentados no solo transgreden el derecho de una persona en lo individual, sino que se han elevado a la violación de los intereses de la colectividad en su conjunto. Por lo que en los últimos años se ha introducido de una manera pausada, primeramente en la Constitución Política Federal, para después en las diversas Legislaciones

⁴³Rivera Cuellar. Ob. Cit., pág., 16.

Federales y Estatales. Por ejemplo, la fracción I, del artículo 107, Constitucional y la fracción I, del artículo 8, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo disponen expresamente:

“Artículo 107...

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo...”

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

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado”⁴⁴

Aún así, no es óbice declarar, que la regulación legal que se da sobre el interés legítimo no ha sido suficiente, atendiendo solamente al interés jurídico, considerado dentro de los *Derechos de Primera Generación*. Es por ello que si no se adicionan o modifican los ordenamientos legales, el Derecho Mexicano se tendrá por obsoleto, toda vez que en el concierto jurídico internacional tales medidas ya han sido adoptadas, de ahí la importancia del asunto.

1.9.3. Interés Simple.

Cuando el ciudadano se preocupen por la carencia de armonía de su comunidad, derivada de las desobediencias a las instituciones y de la inobservancia de las disposiciones legales, tendrá interés simple en el afán de

⁴⁴ Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario oficial de la Federación el 28 de enero de 2011.

instar a las autoridades para que restablezcan las cosas a su estado natural. Resultando atinado el criterio formulado por el jurista Alejandro Rivera Cuellar:

“...interés simple...el...que tienen las personas, miembros de una comunidad, para que la Administración Pública ajuste su actuar a la legalidad. En este tipo de interés no media beneficio ni perjuicio para el administrado, es el simple interés en la legalidad el que legitimaría al gobernado...”⁴⁵

Considerándose que tal interés, solo se puede hacer valer por medio de una denuncia pública, en tratándose de la comisión de un delito por un servidor o funcionario público. O desde otro aspecto, mediante una queja interpuesta ante la misma autoridad o a su superior jerárquico. Con la aspiración de hacer prevalecer el principio de legalidad en el ejercicio de las facultades de la autoridad.

1.9.4. Pretensión.

Dejando a un lado lo referente al interés y a sus diversas clases, es momento de atender a la segunda condicionante de la acción, conocida como la *Pretensión*. Bajo esa tesitura, el procesalista italiano Carnelutti, en cita por Eduardo Pallares, señala en relación a la misma que:

“La pretensión consiste en la exigencia de que un interés ajeno se subordine al propio. Puede estar fundada racionalmente o carecer de bases jurídicas: en todo caso es pretensión.”⁴⁶

Atinadamente sostiene, que al momento de accionar puede declararse que la pretensión carezca de fundamento legal, cuestión que solo al órgano jurisdiccional le corresponde declarar. Pero que a todas luces se configura como

⁴⁵Rivera Cuellar. Ob. Cit., Supra 42, pág., 16.

⁴⁶Pallares. Ob. Cit., Supra 3, pág., 625.

una pretensión, cosa distinta que se presenta en la acción como derecho subjetivo material violado, donde por el simple hecho de llevar al conocimiento de un intermediario jurisdiccional se suponga que se debe algo, cuando puede resultar improcedente tal afirmación. Se considera que la exigencia debe darse o negarse en el momento en que se dicte el fallo; declarándose fundada la primera se constituirá en la realización de una prestación de dar, hacer o no hacer a cargo de la parte demandada; a *contario sensu*, se determinara la inexistencia de la sujeción del interés ajeno al de la parte actora, sea por cuestiones formales o de fondo.

CAPÍTULO II PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO FISCAL.

2.1. Principios Doctrinarios en Materia Fiscal.

Es verdad sabida, que la Doctrina no constituye la fuente primordial del Derecho, como lo es la Ley, pero por su importancia suele ser considerada en la formulación de normas sustantivas y adjetivas, inclusive en medios de defensa y en los fallos que se dicten sobre estos. La Doctrina, mediante la polémica que suscite entre diversos tópicos, ofrece lineamientos estructurales para el exacto ejercicio del *Deber Ser*, a contraposición de *Lo Que Es*. A su vez, se colige en el mismo sentido, que los Principios Generales del Derecho poseen un lugar entre la norma jurídica suprema, tal cual se puede apreciar en el artículo 14, de la Constitución Federal:

“Artículo 14

...

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

Todo ello llevado al ámbito del Derecho Fiscal, dará como resultado la particularización de dichos principios, para lo que se hace imprescindible el instituir una relación entre dicha máximas y las normas jurídicas tributarias, en el afán de obtener una actuación conforme a derecho, por parte del legislador en la formulación de las hipótesis normativas y por parte de la autoridad fiscal, encargada de aplicar tales regulaciones con el fin primordial de dar sustento al Estado. Para ello, en el correr de los años, diversos tratadistas sobre el tema, han sustentado diversos principios, de los cuales cabe destacar los señalados por el insigne economista inglés Adam Smith. Mismos que por su alcance han sido

acogidos en diversas legislaciones internacionales, estableciendo los principios de Proporcionalidad, de Certidumbre, de Comodidad y de Economía, derivándose para ello el análisis subsecuente.

2.1.1. Principio de Proporcionalidad.

Sobre el presente se han llevado a cabo diversas interpretaciones, incluso se han creado diversas acepciones sobre el mencionado principio, por lo cual es necesario en primer momento citar el dicho de Adam Smith, transcribiéndolo a continuación:

“Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno...en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal...En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición...”⁴⁷

El mencionado principio es llamado por Adam Smith, como de *Igualdad*, en base a que la recaudación que se realice de manera arbitraria, sin observar el parámetro económico del contribuyente, se tendrá como una rotunda desigualdad, cosa contraria si se observase tal condición. De igual manera consagra que tal contribución debe ser adecuada a una parte del ingreso del ciudadano, pues en sentido inverso se produciría un alto impacto negativo en su patrimonio. Por otro lado Arrijo Vizcaíno, siguiendo la idea de Smith, lo considera como *Principio de Proporcionalidad*⁴⁸, en atención a la cita que Smith refiere sobre la contribución para el sostenimiento del Gobierno, en aras que está sea proporcional, respecto de la riqueza del ciudadano en particular. Por último Margáin Manautou, quien

⁴⁷ Smith Adam, Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1987, págs., 726 y 727.

⁴⁸ Arrijo Vizcaíno Adolfo, Derecho Fiscal, 20ª ed., Ed., Themis, México, 2010, pág., 221.

también considera lo expuesto por Smith, lo ha visualizado como un *Principio de Justicia*⁴⁹, por lo cual se difiere de la acepción sustentada, en el entendido que el concepto de justicia, ha presentado diversos matices. Por ejemplo, para el jurisconsulto romano Ulpiano, parafraseado por Eduardo Pallares, lo explicaba de la siguiente manera:

*“La justicia es la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo que se merece.”*⁵⁰

Considerando, que la connotación de justicia es subjetiva, obedeciendo a la definición que cada individuo le asigne. Por lo que no se puede usar por su sentido ambiguo, pues podría cometerse un equívoco en su interpretación o aplicación. Así las cosas, por el perfeccionamiento que ha sido objeto el referido principio, es más adecuada la titulación propuesta por Arrijo Vizcaíno, en cuanto a la dicción de Proporcionalidad.

2.1.2. Principio de Certidumbre o Certeza.

De la misma fuente, se reproduce el susodicho principio, tomando en cuenta que los diversos autores han sido partidarios del mismo:

“El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adecuada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier otra persona...La incertidumbre de la contribución da pábulo al abuso y favorece la corrupción de ciertas gentes que son impopulares por la

⁴⁹ Margáin Manautou Adolfo, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano 20a ed., Ed Porrúa, México, 2008, pág., 27.

⁵⁰ Pallares. Ob. Cit., Supra 3, pág., 525.

*naturaleza misma de sus cargos, aun cuando no incurran en corrupción y abuso.*⁵¹

Se desprende del pensamiento señalado, ciertas características que deben poseer las contribuciones, mismas que a la fecha se han perfeccionado e incluido en la legislación, por ejemplo, el artículo 5, del Código Fiscal de la Federación, dispone al respecto lo siguiente:

*“Artículo 5.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.
...”*

Al llevarse a cabo la mención específica de cada una de las características expuestas, se está ante un verdadero cumplimiento del principio, pero cabe señalar que no suele suceder de esa manera. Por ejemplo, se puede mencionar que hay impuestos que gravan la misma actividad, aún con los diversos matices que les pretenden dar, pasando a ser solo hipótesis perfeccionadoras de actos no regulados por otro impuesto, como suele presentarse con el Impuesto Empresarial a Tasa Única.

Se ha dispuesto que las disposiciones jurídico tributarias que establecen contribuciones a cargo de los ciudadanos, deben expresar en términos claros el acto o actividad gravada, así como el porcentaje que se deba tomar en cuenta para la autodeterminación del tributo a enterar. Cosa contraria y apreciable en la práctica, se observa cuando los versados en la materia, desarrollan tal

⁵¹Smith. Ob. Cit., Supra 47, pág., 727.

entendimiento con interrogantes sobre la aplicación de determinadas normas. Violentando lo estatuido por el mismo principio, al presentarse en un lenguaje bastante técnico y confuso, orillando al contribuyente al yerro de lo declarado, incluso a evadir el cumplimiento de la obligación por considerarse un gasto adicional el contratar los servicios de un especialista en la materia.

2.1.3. Principio de Comodidad.

Siguiendo el orden de cita establecido para los anteriores principios, toca realizar la reproducción para el presente, adecuándolo de la siguiente manera:

“Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente. Un impuesto sobre la renta de tierras o de las casas, pagadero en el momento...que las cobra...pues...en esa época se haya en mejores condiciones de satisfacerlo. Los impuestos que recaen sobre...bienes de consumo...vienen a pagarse definitivamente...a medida que tiene necesidad de comprarlos...”⁵²

En primer lugar, señala una circunstancia de tiempo, la cual se realiza en determinados periodos, según sea el impuesto a declarar. Por ejemplo, la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, en su artículo 6, establece una fecha determinada:

“Artículo 6. Este impuesto se causará en el momento en que se realicen las erogaciones que constituyen su objeto y su pago deberá realizarse mediante declaración mensual, a más tardar el día 22 del mes...”

Bajo ese orden de ideas, se podrían enumerar diversas leyes que establecen diversas fechas de pago, lo cual desvirtuaría el sentido del presente

⁵² Ibíd. Pág., 727.

escrito en algo diverso, por lo cual se toma solo como referencia la citada. En segundo lugar, la visualización de Adam Smith, se dirige a una comodidad que debe predominar en el modo de efectuar el pago por parte del causante. Considerando distintas modalidades en las cuales se pueda cumplimentar dicha obligación, desde la ampliación de la temporalidad para el pago, como los diversos medios electrónicos para dicha acción, como son los traspasos de cuenta vía internet, los pagos en las cajas de las instituciones financieras debidamente autorizadas para tales efectos, etcétera. Resultando aplicable la opinión de Arrijoa Vizcaíno:

“...el Principio de Comodidad va más allá del simple señalamiento de fechas adecuada para el entero de los tributos...debe comprender integralmente todos los aspectos relacionados con el procedimiento de pago, en virtud de que una adecuada recaudación sólo es posible facilitando al máximo a los contribuyentes el cumplimiento de sus deberes.”⁵³

Por último, en lo concerniente a la determinación del pago, para que las diversas declaraciones que el contribuyente debe presentar en tiempo, cumplan con la máxima, deben establecer detalladamente cada uno de los rubros que las integran. Considerando el régimen en que se le haya asignado, supeditándose a su naturaleza jurídica, es decir, sea como persona física o moral. Ya que puede presentarse el caso de una confusión sobre que declaración se debe presentar, en atención a la existencia de declaraciones informativas y de pago, generando un error que trae por consecuencia la aplicación de recargos, actualizaciones y multas. De ahí que se tenga que observar lo que dispone nuevamente Arrijoa Vizcaíno:

“...el acatamiento al Principio de Comodidad implica que los documentos que los contribuyentes deben elaborar para efectuar el pago (declaraciones de

⁵³Arrijoa Vizcaíno. Ob., Cit., Supra 48, pág., 232.

*impuestos, formularios, etcétera) aparezcan redactados en forma clara, sencilla y comprensible, de manera que puedan ser requisitados, sin incurrir en error, por cualquier ciudadano promedio.*⁵⁴

2.1.4. Principio de Economía.

Bajo el orden designado por Adam Smith, sobre los principios doctrinarios que deben prevalecer en los impuestos, es que se enuncia el último de ellos, asentándolo de la forma siguiente:

*“Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que se ingresan en el tesoro público, acortando el periodo de exacción lo más que se pueda.”*⁵⁵

Hoy en día, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha establecido tendencias recaudatorias que signifiquen un mayor ingreso en las arcas del erario público y un menor egreso en el sistema de cobranza. Además, se han establecido parámetros, tanto en Legislaciones Federales como Locales, sobre aquellas cantidades que sea más cuantiosa su percepción, que el beneficio resultante, como se puede desprender del artículo 146-A, del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 146-A.- La Secretaría...podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.

Se consideran créditos de cobro incosteable, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 200 unidades de

⁵⁴Ibíd., pág., 234

⁵⁵ Smith. Ob. Cit., Supra 47, pág., 727.

inversión, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 20,000 unidades de inversión y cuyo costo de recuperación rebase el 75% del importe del crédito, así como aquéllos cuyo costo de recuperación sea igual o mayor a su importe...”

Como se podrá observar, el artículo en comento es una medida basada en el principio citado, toda vez que la mencionada autoridad recaudadora se abstiene de ejercer el procedimiento necesario para la obtención de los pesos debidos, siendo que expone a erogar más en gastos administrativos, que la cifra que pudiese ingresar. Es importante la acotación que realiza Luigi Einaudi, citada por Margáin Manautou, sobre el costo límite de la recaudación:

“Luigi Einaudi considera que cuando el costo de la recaudación excede del 2% del rendimiento total del impuesto, éste es incosteable.”⁵⁶

Bajo esa tesitura, el legislador ha establecido un mecanismo para que los costos administrativos por recaudaciones, se sufraguen por cuenta del contribuyente, pero de cierta forma y con un límite en específico, tal como se puede apreciar en el artículo 150, del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 150.- Cuando sea necesario emplear el procedimiento administrativo de ejecución...las personas físicas y las morales estarán obligadas a pagar el 2% del crédito fiscal por concepto de gastos de ejecución...”

Por todo lo anterior, el ilustre economista Smith, consideró atinadamente todas esas clases de inconsistencias, para lo cual señaló algunas de las causas que llegarían a tornar un impuesto en antieconómico, las cuales se exponen para su mejor apreciación:

⁵⁶ Margain Manautou. Ob., Cit., Supra 49, pág., 727.

“Un impuesto...puede recabar de los particulares mayores cantidades de las que de hecho se ingresan en las cajas del Estado en los cuatro casos siguientes: primero, cuando la exacción requiere un gran número de funcionarios, cuyos salarios absorben la mayor parte del...impuesto...cuyos emolumentos suponen una contribución adicional sobre el pueblo. Segundo, cuando...oprime a la industria y desanima a las gentes para que se dediquen a ciertas actividades que proporcionarían empleo...Tercero, las confiscaciones y penalidades en que...incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto...Cuarto...visitas frecuentes y fiscalizaciones odiosas, por parte de los recaudadores...objeto de muchas vejaciones innecesarias, opresiones e incomodidades....”⁵⁷

2.2. Principios Constitucionales en Materia Fiscal.

Para la conservación de cualquier Estado, deben considerarse primordialmente, los ingresos necesarios para llevar a cabo las diversas actividades, es por ello que cada integrante del mismo debe contribuir para tales efectos. Siendo que las autoridades hacendarias, en cada actuación dirigida hacia los contribuyentes, deben respetar lo estatuido por la norma fundamental, en el afán de preservar el estado de derecho. Es el caso, que de la Ley Suprema, emanan diversos principios que han sido incluidos en la Legislación Tributaria. Mismos que han demostrado tener la misma ideología sustentada por el economista inglés Adam Smith, para lo cual se prosigue en realizar un breve estudio sobre el Principio de Generalidad, de Legalidad Tributaria, de Proporcionalidad, de Equidad y de Vinculación con el Gasto Público.

2.2.1. Principio de Generalidad.

Es necesario establecer que un elemento esencial de la Ley, es la *Generalidad (erga omnes)*, lo cual quiere decir que es aplicable para todo aquel

⁵⁷ Smith, Ob. Cit., Supra 47, págs. 727 y 728.

individuo que se encuadre en las hipótesis normativas, sin atender a criterios de raza, religión, ideología política, etcétera. Así las cosas, la normatividad tributaria entraña tal característica, siendo que cualquier persona al realizar cualquier acto u actividad, coincida con la situación del hecho generador, se verá obligada al entero de determinada cantidad.

Se ha comentado que el referido principio descansa, en un primer momento en el artículo 13, de la Constitución Federal, que dispone:

“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales...”

Al tenor de la transcripción antepuesta, se colige que encuadra por el simple hecho que las leyes uniformes son inconstitucionales al violentar los *Derechos Humanos y sus Garantías*⁵⁸, de ahí que cualquier Ley Tributaria deba ser general. Resulta pertinente asentar que el artículo 28, Constitucional, también adecua una idea de generalidad, al hacer mención sobre exenciones de impuestos:

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (las, sic DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes...”

Para evitar cualquier confusión, se interpreta que las exenciones se prohíben en razón de determinadas personas, negando a toda costa un privilegio sobre los demás, por lo que en capítulo sucesivo se abundara sobre el tema.

⁵⁸ Mediante Decreto publicado el día 10 de junio de 2011, se reformó la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Primero, Capítulo I, por la cual se cambió la denominación de Garantías Individuales por Derechos Humanos y sus Garantías.

Cuestión distinta a la que se prevé en la exención a un sector de la sociedad que se vea afectado por cualquier caso fortuito, donde se ha facultado al Ejecutivo Federal para poder eximir de tal obligación a quien reúna determinadas características que se especifiquen mediante resolución de carácter general. Tal aseveración la consagra el artículo 39, del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias...

Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.”

Como podrá apreciarse, la exención puede establecerse sobre un tiempo determinado, a *contrario sensu*, de la concedida sobre determinadas personas, la cual de manera arbitraria podría prolongarse en el tiempo indefinidamente. Por último, no se presenta ningún impedimento para poder invocar la tesis 2a. L/2012, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, décima época, pendiente de publicarse en IUS, la cual da sustento a lo referido con antelación:

PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LAS EXENCIONES. *Del artículo 31 y de su fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos derivan diferentes*

principios que el legislador debe considerar al crear una norma tributaria, entre ellos, el de generalidad, el cual establece en sentido afirmativo la obligación de contribuir para el gasto público y para el legislador la de considerar a todos los sujetos que demuestren capacidad económica susceptible de ser gravada, sin atender a criterios como su nacionalidad, estado civil, clase social, religión, raza, etcétera; y, en sentido negativo, la prohibición de otorgar privilegios o áreas inmunes, por lo que las formas de liberación de la obligación son totalmente excepcionales y deben evitarse. En el caso de las exenciones como forma de liberación a través del cumplimiento de ciertas reglas, requisitos o características previstos en ley, sirven para establecer criterios de justicia social y para satisfacer otras finalidades tuteladas constitucionalmente o derivadas de índole económica, política y social que se consideren de ineludible cumplimiento. Sin embargo, esto no significa que el legislador deba establecer exenciones y tampoco que, una vez previstas, los elementos que determinen su procedencia sean idénticos a los que conforman los elementos esenciales de un impuesto; por el contrario, para que una exención cumpla con el principio de generalidad tributaria debe fundarse en valores y principios diversos a los que tradicionalmente justifican el gravamen, pues su existencia sobrepasa el objetivo recaudatorio para el sostenimiento del gasto público.

2.2.2. Principio de Legalidad Tributaria.

Para atender el mencionado principio, es menester acudir al contenido del mismo como máxima de la Ciencia del Derecho, por lo que consiste en que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes, a *contrario sensu*, los gobernados pueden realizar todo aquello que la ley no les prohíba. Desprendiéndose que las autoridades por mandato legal pueden exigir la observancia de cierto deber por parte del gobernado, teniendo éste que llevar a cabo todas las acciones necesarias para su cumplimiento.

Ahora bien, trasladándolo al campo del Derecho Fiscal, se tiene que aquella persona que realice el hecho generador, tiene el deber de enterar la cantidad idónea por tal acto u actividad. Al no cumplir, la autoridad hacendaria está facultada para poder exigir el adeudo originado por la actualización de una hipótesis normativa. Para lo cual, debe estar prevista tal contribución en una ley, y no ser un simple capricho de la autoridad, ratificando lo mencionado con la elocución latina “*Nullum Tributum Sine Lege*”, que se traduce en que no puede

existir ningún tributo válido sin una ley que le dé origen. Así las cosas, el mencionado principio radica en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la parte que alude el deber de contribuir de la manera proporcional y equitativa que *dispongan las leyes*. Es entonces, que el mencionado principio tiene el rango constitucional que por ningún motivo debe ser violentado por ley adversa. Para su mejor observación, se transcribe lo que a la letra reza:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Expuesto lo anterior, resulta interesante el principio de legalidad que sustenta el jurista Juan Carlos Roa Jacobo⁵⁹, donde explica que del mismo surgen dos postulados, citando históricamente a Lorena Suarez Fierro:

“...Primeramente y hablando de los principios formales del derecho tributario, encontramos el principio de legalidad, mismo que deriva de dos postulados:

- *Nullum tributum sine lege, como reconocimiento a la imposibilidad de que exista el tributo si éste no es reconocido en ley; es decir se trata de la enunciación de la necesidad de que los elementos de la contribución estén plasmados en ley.*
- *No taxation without representation, es decir, no hay tributación si no hay representación. A través de dicho postulado, se reconoce la necesidad de que el impuesto provenga de la autolimitación que hace el propio contribuyente, a través de los propios representantes populares. Se trata*

⁵⁹ Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2005 y 2006.

de un principio de legitimación formal de la tributación, expresado en el de legalidad: que el impuesto provenga propiamente de los órganos en los que se deposita la representación popular.”⁶⁰

El jurista en cita, aprecia que tales actos poseen legitimación por el solo hecho que hayan sido emitidos por el propio legislador, en representación del pueblo. Pero no hay que olvidar que para que todo impuesto sea exigible, debe radicar en una ley que previamente haya sido promulgada y publicada. Además de lo vertido con anterioridad, debe observarse a detalle el contenido que propone el maestro Sergio Francisco de la Garza:

“El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. La ley debe establecer también las exenciones.”⁶¹

Cabe argumentar, que la única excepción a dicho principio se aprecia en el artículo 131, de la Constitución Mexicana, donde el Ejecutivo Federal puede crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso. Toda vez que se supedita a un parámetro de política económica, que mediante la creación de una ley, no se podría combatir dicha complejidad. Siendo que dicha excepción se ha establecido, para el ejercicio idóneo de tal facultad delegada, en el artículo 4, de la Ley de Comercio Exterior, que dispone:

⁶⁰Roa Jacobo Juan Carlos, Origen, Evolución, Relevancia y Futuro de los Principios Constitucionales en Materia Tributaria, Memorias de los Seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006, Tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, págs., 1208 y 1209.

⁶¹ De La Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 28ª ed., Ed., Porrúa, México, 2010, págs., 265 y 266.

“Artículo 4.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...”

El Principio se Reserva de Ley, rige sobre lo anterior, en atención a que doctrinalmente se desprende la concretización sobre la existencia de una reserva de ley absoluta y otra relativa. Aplicando la segunda al caso en estudio, donde se prevé que el Ejecutivo Federal pueda establecer ciertas contribuciones sobre cuestiones de índole económica. Sirve lo enunciado por la jurista Gabriela Granados Ríos, en cita por el maestro Juan Manuel Ángel Sánchez, que en su parte conducente, expresa textualmente lo que a continuación se transcribe:

“Doctrinalmente se conocen dos tipos de reserva de ley: la absoluta y la relativa. La primera apunta a que la materia sujeta a reserva debe estar reservada absolutamente a una ley material y formal, excluyendo en su totalidad la posibilidad de que se regule alguna parcela de esta materia en una norma que no sea emanada por el Legislativo. En cuanto a la segunda por el contrario, permite la injerencia de otras normas que no tengan rango de ley, con la condicionante de que la ley sea el legítimo cauce para establecer las directrices de cómo deberá regir esta parcela la norma que no tenga rango legal.”⁶²

Por lo anteriormente expuesto, ha resultado totalmente válido el actuar del Ejecutivo Federal, en el ámbito comercial, al contemplar las directrices que debe realizar en su ejercicio, con la finalidad de repeler las amenazas que se llegasen a perjudicar al mercado nacional.

⁶² Ángel Sánchez Juan Manuel, Principios Constitucionales de las Contribuciones, Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Número 6, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2011, pág., 233. www.tfjfa.gob.mx.

2.2.3. Principio de Proporcionalidad.

Antes que nada, es adecuado establecer que el presente estudio está encaminado a diferenciar la *Proporcionalidad* de la *Equidad*, mismos que se encuentran previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Federal, al disponer como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, de la manera *proporcional y equitativa* que dispongan las leyes. Si bien es cierto, algunos autores suponen que es un solo principio, por lo cual no se acoge el razonamiento expuesto a tal hipótesis, detallándose a continuación características esenciales que plasman su diferenciación.

La proporcionalidad obedece primordialmente a un margen de contribuir, tomando en cuenta la capacidad económica del individuo, es decir, se basa en la situación de establecer un parámetro, referente a que quien tenga más ingreso, se le aplique una tasa progresiva que implique mayor gravamen en su riqueza, consecuentemente aumentando su aportación para sufragar los gastos públicos. Contrariamente a lo señalado, quien tenga menor ingreso, tribute en menor razón. Toda vez, que al establecer una cantidad específica como base gravable para ambos sectores, daría por resultado, que mientras para una parte el impuesto sea ruinoso y exorbitante, para la otra sea sumamente cómodo y sin estragos en su patrimonio.

Para dar sustento a la definición que se asentó con precedencia, se da cita a la manifestada por el abogado Arrijo Vizcaíno, quien incluye otros tópicos por los cuales se debe apreciar desde otra perspectiva el principio en comento:

“La Proporcionalidad puede definirse como el Principio en virtud del cual todas las leyes tributarias, por mandato constitucional, deben: establecer cuotas, tasas o tarifas que graven a los contribuyentes en función de su verdadera capacidad económica; afectar fiscalmente una parte justa y razonable de los

*ingresos, utilidades o rendimientos obtenidos por cada contribuyente individualmente considerado; y distribuir equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país, el impacto global de la carga tributaria, a fin de que la misma no sea soportada por una o varias fuentes en particular.*⁶³

Al respecto, el jurista Ángel Sánchez, da una acepción diversa a la propuesta, adecuando el principio de *Proporcionalidad* al de *Capacidad Contributiva*, asistiéndole la razón por la esencia que posee. Además arguye que el principio no opera en todas las contribuciones, pues si bien es cierto existen dos clases de impuestos, como lo son los directos y los indirectos. Recayendo en los primeros la obligación de declarar y enterar en el momento oportuno por la actualización de la hipótesis del hecho imponible, a diferencia de los segundos que se basan en una recaudación por terceras personas sujetas a impuestos directos. Realizando la cita de lo textualmente expresado de la forma que prosigue:

*“Ahora bien, este principio de capacidad contributiva no opera igual en las diversas contribuciones a que se refiere el artículo 2° del CFF. Esto en virtud de que aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. De ahí que para determinar si una contribución cumple o no con el principio de mérito, es necesario atender a su naturaleza, a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.”*⁶⁴

⁶³Arrijo Vizcaíno. Ob., Cit., Supra 48, pág., 274.

⁶⁴Ángel Sánchez. Ob., Cit., Supra. 62, pág., 229.

Asimismo, tomando en consideración el Derecho Comparado, se cita un fragmento del criterio jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional de Colombia, invocado por el jurisconsulto Mauricio A. Plazas Vega:

“JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO...la Corte Constitucional de Colombia...dijo, al respecto, que el principio de progresividad...hace referencia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen, es decir, es un criterio de análisis de la proporción del aporte total de cada contribuyente en relación con su capacidad contributiva. Desde esa perspectiva, para concluir si un impuesto es progresivo, neutro o regresivo, es necesario analizar el impacto del gasto público en la situación relativa de los contribuyentes y, en general, de los habitantes de un país...”⁶⁵

2.2.4. Principio de Equidad.

Se puede concluir, en base a ilustraciones por eruditos en la materia, que la equidad, en el campo jurídico, consiste en la similitud que guardan diversos sujetos respecto a un ordenamiento legal que regula su convivencia en determinado lugar. Por lo que en nuestra legislación tributaria, se han previsto diversas desigualdades en cuanto al trato de los diversos contribuyentes, quedando excluidas las referidas a preferencias arbitrarias y objetivas.

En el Derecho Comparado se han establecido criterios sobre la exposición de las ventajas que en cierto momento se pueden establecer a ciertos regímenes de contribuyentes, bajo esa tesitura, en una sentencia dictada el 24 de julio de

⁶⁵ Plazas Vega Mauricio A., Los Principios Constitucionales del Sistema Tributario, Memorias de los Seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, pág., 320.

1991, el Consejo Constitucional Francés, aludida por el erudito Miguel de Jesús Alvarado Esquivel⁶⁶, sustenta tal razonamiento:

“El principio de igualdad no supone ningún obstáculo para que el legislador decida favorecer con ventajas fiscales a una actividad determinada, pero sólo si impone la condición de que está ventaja se funde en criterios objetivos y razonables en función de la finalidad que se propone.”⁶⁷

De la misma forma, continúa aseverando el jurista insigne sobre los discernimientos tomados en consideración en el Derecho Internacional, exponiendo el matiz que le asigna el Tribunal Constitucional Español, mediante sentencia pronunciada en 1992, misma que expone en un fragmento lo siguiente:

“El principio de igualdad ante la ley consagrado en Constitución consiste en que, ante supuestos de hechos iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan deben ser así mismo iguales y han de considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la introducción en uno de ellos de un factor que permita diferenciarlos de otros, se encuentre carente de suficiente relevancia y fundamento racional.”⁶⁸

Ahora bien, siguiendo ese orden de ideas, y tomando en consideración lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el autor en cita, alude *agrosso modo*, el criterio jurisprudencial siguiente:

“EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS...no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se

⁶⁶ Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 2005-2006.

⁶⁷ Alvarado Esquivel Miguel de Jesús, El Principio de Equidad Tributaria: Hacia una Metodología para su Efectiva Aplicación, Memorias de los Seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006, Tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, pág., 1422.

⁶⁸ Alvarado Esquivel. Ob., Cit., pág., 1424 y 1425.

*configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.*⁶⁹

De los anteriores argumentos se desprende la concordancia con que convergen en una misma opinión, los máximos organismos jurisdiccionales en el concierto internacional sobre lo que constituye la equidad en el ámbito tributario. Dando término a la exposición del principio en comento, con la definición que le otorga el erudito Arrijo Vizcaíno:

*“...a la Equidad podemos definirla como el Principio en virtud del cual, por mandato constitucional, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo tributo en todos los aspectos de la relación jurídico-fiscal (hipótesis de causación, objeto gravable, fechas de pago, gastos deducibles, sanciones, etcétera), con excepción de lo relativo a tasas, cuotas o tarifas, que deberá encontrarse inspirado en criterios de progresividad...”*⁷⁰

2.2.4. Principio de Vinculación con el Gasto Público.

Al establecer, que lo recaudado legalmente por el Estado, a través de las autoridades hacendarias, deba tener como objetivo elemental, el financiamiento de los gastos necesarios para la preservación del mismo, consta específicamente en la aplicación a los mismos, sin que por ningún motivo exista el enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios públicos. Pues ante tal conducta, se atentaría con lo tutelado en la fracción IV, del artículo 31, Constitucional, en la parte conducente que alude a la obligación de los mexicanos del contribuir para los *gastos públicos*. En el entendido, que la relación existente entre el particular y el Estado, se

⁶⁹Alvarado Esquivel. Ob., Cit., pág., 1426.

⁷⁰Arrijo Vizcaíno. Ob., Cit., Supra 48, págs., 274.

perfecciona una obligación correlativa, donde el primero cumple con enterar en los plazos determinados y el segundo en prestar los servicios esenciales para la satisfacción del interés colectivo.

Materialmente, se desprende que en la Ley Federal de Ingresos, se conceptualizan los rubros por los cuales se debe obtener cierto monto recaudado en un ejercicio fiscal, con el fin de solventar lo estipulado en el Presupuesto de Egresos, que no es otra cosa que un listado que versa sobre los gastos públicos, los cuales deben reunir ciertas características para considerarse como tales. Resultando necesario invocar lo argumentado por el jurista Miguel Valdés Villareal, en cita por el Ex Magistrado Francisco Cárdenas Elizondo, para asentar tales elementos:

“Para que un gasto se considere público es necesario que:

- a) La asignación de fondos sea para expensar una atribución o competencia constitucional de la Federación, o de los Estados o del Municipio;*
- b) Quien haga el gasto sea la administración pública, centralizada o descentralizada, o los poderes de la Unión, de los Estados o del Municipio;*
- c) Que se haga conforma a una autorización consignada en el presupuesto anual de egresos, o por una ley posterior que convalide el gasto.”⁷¹*

Ahora bien, analizando la conjetura inicial del autor en cita, se desprende que la utilidad que se dé al gasto público, debe estar debidamente fundamentada y motivada, en alcance a lo previsto en las disposiciones legales que reglamenten tales atribuciones o competencias en los distintos niveles de gobierno. En ese

⁷¹ Cárdenas Elizondo Francisco, Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, 3ª ed., Ed., Porrúa, México, 1999, pág., 397

orden de ideas, el autor establece que la aplicación de los fondos recaudados, única y exclusivamente deben ser financiados por autoridades competentes, sean previstas de una atribución y facultad originaria, o aquellas en quienes se hayan delegado para el eficiente despacho de los asuntos. Por último, se presenta la restricción que se plasma en el mencionado presupuesto, donde no puede realizarse gasto alguno que no se encuentre previsto en el mismo, tal como lo dispone el artículo 126, Constitucional, que a la letra reza:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”

Considerando lo anterior, cabe resaltar que en la actualidad no se ha cumplido con los fines previstos en el mencionado presupuesto, pues al no haber reciprocidad totalmente por parte del estado, los contribuyentes han tendido a evadir sus obligaciones fiscales, recayendo la carga tributaria solo en algunos. Desvirtuando que la distribución de los pesos, es distinta a la recaudación de los mismos, aunque está no se escapa de la crítica al actualizarse la cuarta causa de Adam Smith, por la cual se tiene por inconstitucional un impuesto⁷². Reflejando necesariamente en una nueva adecuación sobre la repartición del erario público, sobre la cual se atiendan las diversas necesidades que subsisten aún, fundamento que serviría para volver a dar credibilidad al gobierno sobre la aplicación de los recursos públicos.

⁷² Ver cita pág., 50.

CAPÍTULO III RELACIÓN Y OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

3.1. Sujetos en el Derecho Fiscal.

Para la existencia de una relación jurídica, necesariamente deben existir como mínimo dos partes, denominando a una de ellas como sujeto activo o acreedor, y a la otra como sujeto pasivo o deudor, pudiendo resultar pluralidad de acreedores o de pasivos. Donde la primera tiene el derecho a exigir el cumplimiento de una prestación consistente en dar, hacer o no hacer, por parte de la segunda, en atención a razonamientos de Derecho Civil. Es por ello que en materia Fiscal, se prevé ambas figuras, de las cuales poseen características equiparables a lo expuesto con antelación. Para lo cual, en las siguientes líneas se desmenuzará el sentido que cada una encierra.

3.1.1. Sujeto Activo.

En la relación tributaria, el Estado, es el sujeto activo de la obligación, en sus diversos niveles de gobierno, tal como lo establece la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política Federal, al disponer que una obligación de los mexicanos, sea el contribuir para los gastos públicos del Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios. Así también, se puede argumentar que el Estado en ciertas modalidades puede figurarse como sujeto pasivo, como es el caso de lo dispuesto por el artículo 1, del Código Fiscal de la Federación:

“...

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente...”

En atención al mencionado artículo, existe el régimen tributario que se encuentra previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que regula a las personas morales con fines no lucrativos, donde se establece que una de sus obligaciones fiscales, consiste en retener una cantidad específica al sueldo o salario de sus trabajadores, tal como se puede observar en el artículo 102, de la ley aludida:

“Artículo 102. Los partidos y asociaciones políticas...tendrán las obligaciones de retener y enterar el impuesto y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros...”

La Federación, los Estados, los Municipios y las instituciones que por Ley estén obligadas a entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación, sólo tendrán las obligaciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo...”

Sin que para ello se incurra en una confusión, reuniéndose tanto la calidad de activo y pasivo en una misma parte, teniendo por objeto extinguir la obligación, cuestión que no es procedente en el ámbito tributario. De suma importancia, ha sido tildada la potestad tributaria que posee el Estado, donde diversos tratadistas concurren en colegir, que tiene su esencia en el artículo 124, de la ley fundamental, que a la letra dispone lo siguiente:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”

El artículo en cita, ciertamente establece una concurrencia de facultades, pero en ciertas materias, mismas que no pueden adecuarse al ámbito tributario, en razón que no establece la soberanía por la cual se puedan establecer

contribuciones, es por ello que se comparte la interpretación, que del artículo 40, Constitucional, realiza De la Garza:

“...el artículo 124, de la Constitución...Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios. En materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aun cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación...el poder tributario de los estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40...Es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario...pues...es reconocido...que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además, el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias.”⁷³

Cabe señalar que el artículo 124, de nuestra Constitución, ha sido un duplicado de la Décima Enmienda o Adición efectuada a la Constitución de los Estados Unidos de América, tal cual se puede apreciar a continuación:

“Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibidos por ella a los Estados son reservados para los Estados, respectivamente, o para el pueblo.”

Acreditando la postura por la que se ha adoptado, se toma en consideración algunos fragmentos de la exposición de motivos de un proyecto de reforma al artículo 73, fracción X, y 131 de la Constitución Federal, citados por el jurista Arrija Vizcaíno, donde el entonces presidente Lázaro Cárdenas del Río, deslindaba facultades sobre la tributación entre la Federación y los Estados:

⁷³ De la Garza. Ob., Cit., Supra 61, pág., 231.

“En nuestro régimen constitucional...se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y de los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la existencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición...ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana...”⁷⁴

De la reproducción de tal artículo, se vio introducida tiempo después, aunque no resolvió en definitiva el problema argüido. Viéndose afectada la interpretación del precepto en cita, quedando simplemente como una salida rápida del Legislador, para cualquier problema que se presente, no entendiéndose aún a que facultades tributarias se refirió. Es por ello, que se ha optado por la interpretación lógica del jurista De la Garza, misma que se sustenta en la tesis 1a. CCXXIV/2009, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, diciembre de 2009, misma que es del tenor literal siguiente:

COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA. CONFORME AL PRINCIPIO DE NO REDUNDANCIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA. Los tributos exclusivamente federales son los enumerados en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto y conforme al principio de no redundancia en materia constitucional, se concluye que la facultad federal para legislar en determinada materia no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que se regula. Es decir, el hecho de que exclusivamente la federación pueda legislar sobre alguna materia no significa que los Estados o el Distrito Federal no puedan ejercer sus atribuciones tributarias sobre determinados sujetos u objetos reglamentados por una norma de carácter federal.

⁷⁴Arrijo Vizcaíno. Ob., Cit., Supra 48, pág., 162.

3.1.2. Sujeto Pasivo.

Al situarse el Estado como sujeto activo de la relación tributaria, corresponde a las personas físicas y morales que se encuentren en territorio mexicano, la calidad de sujeto pasivo dentro la misma. De nueva vez, se expone a todas luces una aberración por parte del legislador, al establecer la obligación de contribuir para los gastos públicos solamente a los mexicanos. Claro está que dicha complejidad ha sido resuelta, no por medio de reforma a la Constitución, sino a través de diversas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por algunas legislaciones secundarias, tal como lo dispone el artículo 1, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta:

“Artículo 1o. Las personas físicas y las morales, están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

- I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos...*

- II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles ha dicho establecimiento...*

- III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de...territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o...teniéndolo...no sean atribuibles a éste.”*

En cualquiera de las fracciones asentadas, se puede desprender que los extranjeros tienen la obligación de contribuir, sea como una persona que tenga su residencia en determinado domicilio, sea que radiquen en su país de origen pero que perciban ingresos por cualquier fuente que se considere legal o sin tener alguna fuente establecida en el territorio, perciban pesos durante un lapso de estancia en territorio mexicano. Enunciado lo anterior, es necesario señalar que existen diversas clases de contribuyentes, resultantes por la realización directa del

hecho imponible o por la responsabilidad solidaria que en su caso se produzca, elaborando para ello un estudio breve sobre cada una de ellas.

3.1.2.1. Sujeto Pasivo Directo.

Consiste en aquella persona física o moral, que de manera directa actualiza la hipótesis normativa de una contribución, por lo que adquiere el deber de enterar y declarar el importe de la misma, en el plazo o fecha que indique cada disposición legal, so pena de incurrir en recargos, actualizaciones y multas. Al adecuar el mencionado concepto a los impuestos directos, resultaría concordante, pero no en tratándose de los indirectos, pues si bien es cierto, determinadas personas que teniendo capacidad de goce o de ejercicio, suelen ser sujetos pasivos de esta clase de contribuciones. Bajo esa tesitura, los causantes de los impuestos indirectos, cumplen su obligación de contribuir al momento de realizar el pago sobre determinados productos o servicios de su necesidad.

Por último, cabe resaltar que el sujeto pasivo directo, es calificado como el principal receptor de la normatividad tributaria, quien en cualquiera de sus niveles de gobierno, realiza el hecho generador, ajustándose a lo señalado por el jurista Arrijo Vizcaíno, que en su parte conducente expresa textualmente lo siguiente:

“...es el único al que...pueda denominársele...“contribuyente”...es quien con cargo a su patrimonio “contribuye” a sufragar...los gastos públicos.”⁷⁵

3.1.2.2. Sujeto Pasivo por Responsabilidad Solidaria.

Sobre la presente división, se han establecido diversas clasificaciones por insignes tratadistas, pero con el fin específico de ser conciso en el presente

⁷⁵ *Ibíd.*, pág., 202.

análisis, se decide aludir a lo dispuesto en el artículo 26, del Código Fiscal de la Federación, el cual regula la responsabilidad solidaria en sus diversos matices, concretándose en los siguientes: por la obligación de retener o recaudar; por efectuar pagos provisionales por cuenta de terceros; a los liquidadores o síndicos por contribuciones que debieron pagar por la liquidación o quiebra de sociedades; a los adquirentes de negociaciones por contribuciones que debieron pagar por cuenta del anterior dueño; a los representantes de personas no residentes en el país; a quienes ejerzan la patria potestad o tutela, respecto a contribuciones de su representado; a los legatarios y donatarios a título particular respecto de los bienes legados o donados; a quienes manifiesten asumir responsabilidad solidaria; terceros que garanticen el interés fiscal; etcétera.

Como se podrá observar, en ninguna de las hipótesis expuestas se encuentra la causación directa de la contribución, sino que se plasma como forma de codeudor, por el cual se actualiza en el momento de incurrir en una negligencia sobre el despacho de los asuntos de su conocimiento. Siendo atinada la diferencia que establece el jurista Rodríguez Lobato, entre el sujeto pasivo directo y el responsable solidario:

“No debe confundirse, y menos aún identificarse, la distinción entre deudor o responsable directo y deudor o responsable indirecto, con la distinción entre contribuyente de derecho y contribuyente de hecho, respectivamente, pues la primera de las distinciones mencionadas se refiere únicamente a contribuyentes de derecho.”⁷⁶

3.2. Nacimiento de la Obligación Fiscal.

Se ha indicado en capítulos anteriores, que las contribuciones deben fundamentarse en leyes previamente establecidas, dando pauta a la creación de

⁷⁶ Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, 2ª ed., Ed., Oxford University Press, México, 2005, pág. 148.

hechos imponibles. De los cuales, al concretarse lo que disponen, es que se configura el hecho generador, que da margen al nacimiento de la obligación tributaria, por la cual el contribuyente debe determinar y enterar el importe de la contribución que haya causado. Tomando como referencia el artículo 1, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, que estipula lo siguiente:

“Artículo 1. Las personas físicas y morales, están obligadas al pago del impuesto...respecto de todos los depósitos en efectivo, en moneda nacional o extranjera, que se realicen en cualquier tipo de cuenta que tengan a su nombre en las instituciones del sistema financiero.”

Transcrita la disposición fiscal en comento, se puede observar que sólo el o la contribuyente que efectúe un depósito que sobrepase el límite exento⁷⁷, dará origen a la obligación de enterar al Fisco, una cantidad determinada en cierto plazo. Para lo cual, las diversas contribuciones existentes, poseen un tiempo específico en el que se deben poner en conocimiento de las autoridades hacendarias. Surgiendo la diferencia entre el nacimiento y la determinación de la obligación tributaria, donde la primera consiste simplemente en llevar a cabo el hecho generador y en la segunda, en realizar una operación matemática, aplicando las tasas o tarifas que se establezcan en las diversas normas tributarias. Tomando en consideración, lo esgrimido por el jurista Arrijoja Vizcaíno, en atención a la diferencia citada:

“...el nacimiento del tributo constituye un momento por entero distinto del de su determinación en cantidad líquida...un sujeto pasivo se ubica dentro de la...hipótesis normativa, llevando a cabo el hecho generador del tributo, sin que esto signifique que el importe del mismo se cuantifique ipso facto...se

⁷⁷ Por ejemplo, el artículo 2, fracción III, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, dispone que las personas físicas y morales, que realicen depósitos en efectivo en sus cuentas, hasta por un monto acumulado de \$15,000.00, en cada mes del ejercicio fiscal, no estarán obligadas al pago del impuesto. Por lo que el excedente de dicha cantidad se pagará el impuesto.

requerirá de la presencia de una serie de circunstancias posteriores...para que tanto el fisco como el causante puedan conocer su monto en cantidad liquida.”⁷⁸

Así pues, el nacimiento de la obligación puede darse en cualquier momento, y enterarse en otro distinto, tal cual ocurre con el Impuesto Sobre la Renta, donde los ingresos que grava, suelen originarse en todos o en algunos de los meses del ejercicio fiscal, teniendo el deber de determinar y declararlos anualmente. Cosa distinta se puede presenciar en los Derechos⁷⁹, donde al solicitar un servicio por parte del Estado se debe cubrir totalmente la cantidad referida en el instante. Por ello, es necesario analizar la contribución que se causa, para valorar el momento de su nacimiento y el en que se tendrá que determinar o en su caso sufragar.

3.3. Extinción de la Obligación Fiscal.

El nacimiento y determinación de una contribución, atiende a la manera en la misma se ha de extinguir, aludiendo a cada una de las formas que en materia fiscal son admisibles. Como lo es el Pago, en sus diversas modalidades, la Compensación, la Condonación, la Prescripción y la Caducidad. Mismas que han sido trasladadas desde el Derecho Civil al Fiscal, con las mismas denominaciones u otras distintas, facilitando con ello, la actividad recaudatoria de las autoridades.

3.3.1. El Pago.

Se ha dispuesto por diversos tratadistas, como la forma más idónea para extinguir una obligación. Al respecto, resulta interesante la connotación que

⁷⁸Arrijo Vizcaíno. Ob., Cit., Supra 48, pág., 141.

⁷⁹ Referente a una clasificación más de las contribuciones, en atención a lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 2, del Código Fiscal de la Federación vigente.

sustenta Arrijoa Vizcaíno, en atención al sentido económico y jurídico que posee el pago, expresándose textualmente de la siguiente forma:

“...pago significa cumplimiento de una obligación...cuando se habla del pago de tributos, tenemos que entenderlo en función tanto de su acepción económica como...jurídica...cuando se paga un impuesto, no solo se está entregando al Fisco el importe pecuniario o en especie del mismo (acepción económica), sino también se está dando cumplimiento a la...obligación de contribuir a los gastos públicos (acepción jurídica).”⁸⁰

Es por ello, que se han originado diversas modalidades de como realizar el pago, donde se puede llegar a presentar que el pago efectúe correctamente, con errores o protestando en el momento, mismas que se analizan a continuación.

3.3.1.1. Pago Liso y Llano de lo Debido.

Es el que efectúa el contribuyente, después de haberse autodeterminado en relación con las contribuciones que realizó, sin incurrir en yerro alguno y sin presentarse ninguna refutación sobre lo declarado. Margain Manautou, sustenta una división del pago liso y llano, para lo cual el concepto en comento, se coloca en la primera de ellas, que en su generalidad enuncia lo siguiente:

“El pago de lo debido es el entero de lo que el contribuyente adeuda conforme a la ley.”⁸¹

Aunque el susodicho autor, establezca un desprendimiento del pago liso y llano, no es óbice para que se señale de manera separada, con el único objeto de hacer digerible el concepto en alusión.

⁸⁰ Arrijoa Vizcaíno. Ob., Cit., Supra 48, pág., 570.

⁸¹ Margain Manautou. Ob., Cit., Supra 49, pág., 319.

3.3.1.2. Pago de lo Indebido.

Ahora bien, el referido pago se lleva a cabo cuando el contribuyente lo realiza sin tener la obligación de liquidar determinada cantidad o al incurrir en un error en la determinación, pagando un importe mayor al que debería de ser. Para lo cual, es necesario que el causante solicite una devolución, en términos del párrafo primero, del artículo 22, del Código Fiscal de la Federación, que en lo conducente dispone:

“Artículo 22.- Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales...”

Sobre esta modalidad, se ha discutido si existe una obligación realmente, en el entendido de que al realizar un pago que el causante creé que deba cubrir, no da pauta para la generación del deber de enterar el importe al Fisco. Toda vez, que para que sea procedente la liquidación de una obligación fiscal, debe mediar el nacimiento de la misma, la cual se adecua con la actualización de la hipótesis jurídico-tributaria, que en el caso en concreto no existe. Por otro lado, cuando si se genera el deber de enterar, pero este a su vez se realiza con errores matemáticos, la cantidad pagada en exceso, no tiene fundamento para ser recaudada. En el entendido, que desde un inicio la tasa o tarifa que se estipule en la norma tributaria, solo es aplicable a determinada cantidad, teniendo como obligación la autoridad hacendaria, de devolver en determinado tiempo, so pena de incurrir en intereses, tal como lo dispone el párrafo primero, del artículo 22-A, del mismo Código:

“Artículo 22-A. Cuando los contribuyentes presenten una solicitud de devolución de un saldo a favor o de un pago de lo indebido, y la devolución se efectúe fuera del plazo establecido...las autoridades fiscales pagarán intereses...”

3.3.1.3. Pago Bajo Protesta.

Esta modalidad del pago, implica una inconformidad por parte del contribuyente, pero que de cualquier modo lo cubre bajo protesta, con la finalidad de hacer valer los medios de defensa contra la determinación del aludido crédito fiscal. Así pues, puede derivarse que haya sido formulado tanto correcta como equivocadamente, lo cual se deberá ventilar ante la misma autoridad emisora o ante los tribunales competentes. Donde se decidirá, si ha sido determinado legal o ilegalmente, con la decisión del contribuyente de liquidar en el momento, con el afán de que no resulte perjudicial en caso de que se decida de la primer manera. Ya que de serlo, se actualizaría la cantidad debida resultando en ciertos casos ruinoso para el contribuyente, por el tiempo en que se pueda decidir sobre tal cuestión. Por el contrario, de ser ilegal, la autoridad hacendaria deberá devolver las cantidades, pagando intereses si no lo realiza, según lo normado por el párrafo tercero, del artículo 22-A, del Código Fiscal de la Federación:

“...

Quando no se haya presentado una solicitud de devolución de pago de lo indebido y la devolución se efectúe en cumplimiento a una resolución emitida en un recurso administrativo o a una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, el cálculo de los intereses se efectuará a partir de que se interpuso el recurso administrativo o, en su caso, la demanda del juicio respectivo, por los pagos efectuados con anterioridad a dichos supuestos. Por los pagos posteriores, a partir de que se efectuó el pago.

...”

3.3.2. Compensación.

Se presenta cuando se reúne la calidad de acreedor y deudor entre dos personas, como puede ser el Estado como persona moral oficial y una persona física o moral, consistiendo en extinguir dos deudas hasta el monto de la menor.

Donde esas deudas se pueden interpretar, por un lado las cantidades causadas por contribuciones debidas al Estado por el contribuyente y por el otro las cantidades debidas al causante, por saldos a favor o pagos indebidos hechos en beneficio del Estado.

La mencionada forma de extinguir la obligación, presenta limitaciones, en tanto que solo puede realizarla quien efectúe el pago por medio de la declaración, es por ello que por impuestos indirectos no se pueda ejercer tal opción. Otra limitante se puede observar, en lo dispuesto por el artículo 23, del Código Fiscal de la Federación, que señala:

“Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios...”

Se desprende entonces que para que sea procedente dicha compensación, deben observarse detalladamente las limitaciones, pues sería incongruente solicitarla sobre impuestos locales o aquellos que correspondan recaudar a otra autoridad, por ejemplo las aportaciones de seguridad social, a sabiendas que quien debe recaudarlas es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por otro lado, una vez solicitada la devolución de cantidades en términos del artículo 22, del Código Fiscal de la Federación, no podrá efectuarse la compensación. En el entendido, de que al solicitar un trámite este debe cumplimentarse íntegramente, además de que pueda resultar que dicha devolución sea del todo improcedente. Y que de haberse realizado la

compensación sobre cantidades indebidas, estas causaran recargos y actualizaciones que a la larga resultarían ruinosas para el contribuyente.

Así pues, la autoridad cuenta con la facultad de poder ejercer de manera oficiosa la compensación sobre cantidades que les sean adeudadas, aun cuando haya sido solicitada su devolución. La mencionada facultad, da amplio margen para que la autoridad fiscal pueda recaudar cantidades que con anterioridad no les hayan sido cubiertas totalmente. Para lo cual tiene la obligación de notificar personalmente tal resolución al contribuyente, so pena de tildarse de un ejercicio arbitrario e ilegal por parte de la misma.

3.3.3. Condonación.

Visualizándose como otra figura extintiva, se le tiene en el Derecho Civil, como el perdón por parte del acreedor hacia el deudor, en si, una remisión de la deuda. En el ámbito Fiscal, se le ha llamado Condonación, asistiéndole la razón al jurista Arrija Vizcaíno, al conceptualizarla de la manera siguiente:

“...consiste en la figura jurídico-tributaria por virtud de la cual las autoridades perdonan a los contribuyentes el cumplimiento total o parcial de sus obligaciones fiscales, por causa de fuerza mayor o como consecuencia de un concurso mercantil...tratándose de cualquier tipo de contribución, o bien por causas discrecionales tratándose de multas...”⁸²

En atención a que la fracción I, del artículo 39 y el artículo 74, ambos del Código Fiscal de la Federación, disponen lo conducente sobre la condonación, pero efectuada por diversas autoridades y con distinto objeto, es que se efectuara un análisis por separado sobre cada uno de los artículos, con la pretensión de

⁸²Arrija Vizcaíno. Ob., Cit., Supra 48, pág., 576.

establecer las diferencias existentes, entre la condonación sobre contribuciones y multas.

3.3.3.1. Condonación de Contribuciones.

Se encuentra regulada en la fracción I, y último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, donde dispone que solo el Ejecutivo Federal está facultado para condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, estrictamente cuando se haya afectado o se trate de impedir una situación que afecte la economía de algún lugar o región del territorio mexicano por causas de fuerza mayor o fortuitas. Al emitir estas resoluciones por medio de decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal, debe señalar que contribuciones serán condonadas, el monto cuando sea parcialmente, el término durante el cual se conceda y los requisitos que deberán cubrir toda aquella persona que se encuentre en tal hipótesis.

3.3.3.2. Condonación de Multas.

En lo que hace a la condonación en comento, se puede observar lo contenido en el artículo 74, del mismo Código Tributario, donde se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, únicamente puede condonar todas aquellas multas, que por infracciones a las disposiciones fiscales se hayan generado. Considerando, de una manera discrecional los motivos que haya tenido la autoridad hacendaria, pues si bien es cierto, la misma fija la multa en atención a los mínimos o máximos, tomando en cuenta las agravantes en que haya incurrido el contribuyente, incluso cuando así mismo se haya autodeterminado el contribuyente. Cuando se lleve a cabo la solicitud de condonación de multas, estas deben encontrarse firmes, es decir, que no exista ninguna posibilidad de impugnar, asimismo en caso de que se inste, puede llegar a concederse una suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

Ante una resolución adversa a la solicitud que se haya presentado, no puede constituirse instancia, es decir, no procede medio defensa alguno, toda vez que la facultad de condonar por parte de la autoridad, se prevé como un acto de gracia, en si, como se aludió en el preámbulo del presente análisis, consiste en un perdón de la deuda.

3.3.4. Prescripción.

Figurándose como otro medio extintivo de la obligación, se puede conceptualizar resumidamente y a manera del Derecho Civil, como la adquisición de un derecho o la extinción de una obligación por el simple transcurso del tiempo. Donde para algunos autores, se divide en Prescripción Positiva o Adquisitiva y Negativa o Liberatoria, considerando que en materia Fisca, solo se reconoce la segunda de ellas, es decir, en cuanto a la extinción de una obligación. Donde por una parte el Fisco puede invocar la prescripción liberatoria, para no devolver cantidades pagadas indebidamente, *a contrario sensu*, el contribuyente puede usarla como excepción en el cobro por parte de la autoridad, ya sea en un recurso administrativo o ante un juicio contencioso administrativo. Es por ello que resulta ilustrativa la conceptualización que brinda el insigne jurista Ernesto Gutiérrez y González, en cuanto a una diferencia aplicable en el ámbito tributario, misma que reza de la siguiente manera:

“Prescripción es A.- La facultad o el derecho que la ley establece a favor del obligado-deudor, para excepcionarse válidamente y sin responsabilidad de cumplir con la prestación que debe, o bien B.- La acción que tiene para exigir al Estado por conducto del funcionario competente, la declaración de que ya no le es cobrable en forma coactiva, la prestación que debe, por haber

*transcurrido el plazo que le otorga a su acreedor la ley, para hacer efectivo su derecho.*⁸³

Donde el inciso A, puede interpretarse como obligado-deudor al Fisco, en el sentido, que en el momento en que se realiza un pago indebido por parte de un contribuyente, este se vuelve acreedor sobre dicha cantidad, pudiéndose excepcionar en términos del párrafo décimo sexto, del artículo 22, en relación con el artículo 146, ambos del Código Fiscal de la Federación, que en lo conduce disponen lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 22.

...

La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal...”

“Artículo 146.- El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años...”

Ahora bien, el segundo inciso que establece el autor en cita, corresponde a un derecho del contribuyente, para poder excepcionarse del cumplimiento de contribuir para los gastos públicos, ya en el entendido que no fue sujeto a ningún requerimiento de pago, de ningún acto de fiscalización, en sí, de ninguna gestión de cobro por parte de la autoridad hacendaria, desde el momento en que el pago pudo ser legalmente exigido.

Cabe destacar que el término para que prescriba un crédito fiscal es de cinco años, siendo que el mismo puede interrumpirse con cualquier gestión de cobro, y de no seguirse ninguna actuación administrativa el cómputo del plazo

⁸³ Gutiérrez y González Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 17ª ed., Ed., Porrúa, México, 2008, pág., 911.

iniciará nuevamente desde el momento en que se dio la mencionada gestión. Por lo que sirve de sustento el criterio de tesis IV.2o.A.213 A, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, marzo de 2008, la cual consigna literalmente lo siguiente:

PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE, EL CUAL SE INTERRUMPE CON UN REQUERIMIENTO DE PAGO, INICIA NUEVAMENTE DESDE LA FECHA EN QUE ÉSTE SE LLEVÓ A CABO, Y NO A PARTIR DE QUE SE RESUELVA O QUEDE FIRME LA SENTENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO EN SU CONTRA. En la jurisprudencia 2a./J. 141/2004 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 377, de rubro: "PRESCRIPCIÓN EN MATERIA FISCAL. SU PLAZO SE INTERRUMPE CON CADA GESTIÓN DE COBRO, AUN CUANDO SEA DECLARADA SU NULIDAD POR VICIOS FORMALES.", se estableció que la interrupción del plazo a que se refiere no está condicionada a la subsistencia del acto que constituye la gestión de cobro, sino a la circunstancia de que el actor quede enterado de la existencia del crédito fiscal exigido por la autoridad hacendaria. De ello deriva que el cómputo de los cinco años para la extinción del crédito fiscal por prescripción a que se refiere el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, que se interrumpe con un requerimiento de pago, inicia nuevamente desde la fecha en que éste se efectuó, y no desde que se dicta la sentencia definitiva del juicio contencioso administrativo promovido en su contra o a partir de que ésta quede firme. Lo anterior, salvo que se trate de una gestión de cobro efectuada en el procedimiento administrativo de ejecución en el que se haya exhibido garantía del interés fiscal por parte del deudor, pues en ese caso, conforme al tercer párrafo del mencionado artículo 146, en relación con el diverso precepto 144 del aludido código, el plazo para que opere la prescripción queda suspendido desde el momento en que se notifica dicho requerimiento de cobro hasta que se resuelve el juicio fiscal, ya que con ello se impide a la exactora realizar gestiones de cobro.

Así pues, el legislador ha establecido en beneficio de los contribuyentes que los créditos debidos al Fisco sean declarados extintos, o que este mismo los declare oficiosamente. Con el objeto, de que no se llegue a presentar un requerimiento de pago sobre un crédito extinto, en el afán de considerar en todo momento el Principio de Economía, que se ha referido en el Capítulo II, del presente análisis. Dado que con la pérdida que se ha originado por el olvido del

cobro de determinados créditos, no puede pensarse en realizar erogaciones por tratar de recaudar cantidades que hayan fenecido fatalmente por el simple transcurso del tiempo. Pues de llegarse a dar, sería en detrimento del Fisco el considerar más egresos que ingresos, por cuestiones administrativas de trámite sin ningún sentido, como lo sería el llevar a cabo todo un procedimiento administrativo de ejecución, e incluso llevar a cabo la defensa de todos los actos que resulten de este, por las autoridades competentes, a sabiendas de estar revestidos de ilegalidades y de fundamentos equívocos en su actuación.

3.3.2. Caducidad.

Figura extintiva dentro del ámbito tributario, misma que se ha llegado a confundir en diversas ocasiones con la figura anteriormente citada, todo ello, por no llegar a comprender la esencia que encierra. Es entonces, que para combatir el rezago conceptual que de la misma se tiene, se considera necesario aludir al concepto doctrinal del jurista Gutiérrez y González, que expone textualmente de la siguiente manera:

“Caducidad es la sanción que se pacta, o se impone por la ley, a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntaria y conscientemente la conducta positiva pactada o que determina la ley, para hacer que nazca o para que se mantenga vivo, un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso.”⁸⁴

Aunque el concepto transcrito posee dos hipótesis diferentes, su invocación procede en cuanto a que la segunda de ellas se adecua, pues al determinar que la ley impone que de no ejercerse un derecho dentro de un término legal, este se extingue. Bajo esa tesitura, a las autoridades fiscales que incurran en tal hipótesis,

⁸⁴Gutiérrez y González. Ob., Cit., pág., 945.

se les extinguirían las facultades para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales. Que si bien es cierto, el término general para que esas facultades caduquen es de cinco años, por diversas hipótesis que el artículo 67, del Código Fiscal de la Federación, existe además en el mismo precepto, un término más amplio que el referido, que consta de diez años. Como pueden ser a grandes rasgos, que el contribuyente no haya presentado su solicitud en el Registro Federal de Contribuyentes, no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo que establecen las disposiciones fiscales, etcétera.

El texto del párrafo cuarto, del artículo mencionado, establece una discordancia con la conceptualización que múltiples tratadistas han establecido, pues si bien es cierto, la caducidad opera por la inactividad en los actos de fiscalización y de recaudación, en lo que a la materia se refiere. Así también, se puede argumentar que el Estado en ciertas modalidades puede figurarse como sujeto pasivo. Acreditando el dicho anterior, con el Informe razonado al Secretario de Hacienda y Crédito Público de la Comisión Redactora del Código Fiscal de la Federación, de 1966, invocado por el jurista Margain Manautou, que a la letra estableció lo siguiente:

“La innovación más importante...relativa a la extinción de facultades de las autoridades para actuar, es el reconocimiento de que no se está en presencia de un caso de prescripción, sino de un término que no puede ser interrumpido ni suspendido...constituye...seguridad para los particulares, ya que...las autoridades...no podrán ya ejercitar sus facultades...”⁸⁵

Por último, es necesario establecer a grandes rasgos, algunas diferencias que entre la caducidad y la prescripción se han generado, para evitar originar la

⁸⁵Margain Manautou. Ob., Cit., Supra 48, pág., 335.

confusión que anteriormente se ha citado. En primer lugar, la caducidad consiste en un derecho adjetivo, *a contrario sensu*, la prescripción radica en un derecho sustantivo. En segundo lugar, la prescripción tiene un efecto positivo y negativo para las autoridades hacendaria, mientras que en la caducidad solo tiene un efecto negativo, que es la pérdida de los derechos para ejercitar sus facultades comprobatorias y determinar créditos fiscales por omisiones a las disposiciones fiscales. En tercer y último lugar, la prescripción posee la cualidad de poder interrumpirse, circunstancia que en la caducidad no se puede llegar a configurarse, en relación a los argumentos antes esgrimidos.

3.4. Exención en el Pago de la Obligación Fiscal.

En párrafos anteriores se ha comentado brevemente sobre esta institución jurídica, siendo que lo argumentado a continuación, pase a ser una adición a lo argüido, considerando el sentido constitucional y doctrinal que se le asignó, para no incurrir en malinterpretaciones, así como la diferencia esencial que radica en considerarla como una exclusión al principio de generalidad. Dando inicio con la definición que el maestro Margain Manautou, atinadamente señala a continuación:

“...la exención es una figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imponibles, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica.”⁸⁶

Las exenciones han sido incluidas por el legislador, en razón de las diversas causas pecuniarias que se presentan en la sociedad, pues si bien se refiere el autor en cita a razones de equidad, de conveniencia o de política económica. Aunque todas ellas concurren en una misma tendencia económica, es

⁸⁶ *Ibíd.* pág., 313.

necesario citar las razones antedichas en palabras del jurista Margain Manautou, para mayor abundamiento:

“De Equidad...aquellos que ya cubren un gravamen, justo es que no paguen otro, por lo que se les exime del nuevo, a fin de dejarlos en situación de igualdad frente a los contribuyentes del mismo. De conveniencia, por que en los llamados gravámenes sobre los consumos, el pagador es, salvo raras excepciones, el consumidor, el comprador de la mercancía o el usuario del servicio, por lo que es necesario eximir del impuesto del consumo de artículos o de servicios...de primera necesidad, a fin de no encarecer el costo de la vida. De política económica, cuando se desea incrementar el desarrollo de ciertas industrias...nuevas o necesarias o para alentarlas a establecerse en zonas susceptibles de desarrollo.”⁸⁷

En lo que hace a la primera razón, se puede localizar en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, las exenciones que se establecen hasta cierta cantidad, ya sea para toda aquella persona que perciba el salario mínimo o que se dedique a las que se encuentren en el régimen denominado, tal como se desprende de la fracción primera, del artículo 109, de la ley en comento:

“Artículo 109. No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

I. Las prestaciones distintas del salario que reciban los trabajadores del salario mínimo general para una o varias áreas geográficas, calculadas sobre la base de dicho salario, cuando no excedan de los mínimos señalados por la legislación laboral...”

“Artículo 81.

...

⁸⁷ Ídem. Pág., 312.

Las personas morales que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de dichas actividades hasta por un monto, en el ejercicio, de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente, elevado al año...”

Representando una igualdad frente a los demás contribuyentes, pues si bien es cierto, son sectores que en las últimas décadas han presentado un rezago económico, que de gravarse aún más su actividad sería atraerles una serie de consecuencias ruinosas. En lo que hace a la segunda razón, se estima a todos aquellos productos que integran la canasta básica, en términos económicos, siendo los de más fácil acceso para la sociedad que se encuentra en un estatus marginado. Ya que de incrementar la tasa que se tiene, en el caso del Impuesto al Valor Agregado, no todas las personas que integran el sector aludido, podrían permitirse adquirir todo lo necesario para su subsistencia. Es así, que hasta la fecha se encuentran diversas actividades o productos exentos, tal como se aprecia en el artículo 2-A, de la Ley que regula el impuesto en comento:

“Artículo 2-A.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I.- La enajenación de:

a).- Animales y Vegetales que no estén industrializados...

b).- Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación...”

En la última razón, se basa en una estrategia que ha puesto en marcha los distintos niveles de gobierno años atrás, por la cual tratan de activar de cierto modo la industria nacional con programas de financiamiento tanto de

infraestructura como comerciales. Concluyendo que los tres parámetros señalados, consisten en mediada económicas para la subsistencia del estado, pues de afectarse estos sectores, se produciría un efecto domino, que daría por resultado el quebranto del Estado a largo plazo. Si bien es cierto, la exención consiste en un sacrificio, en cuanto a la menor recaudación de pesos, pero que coadyuva a la activación de más empleos, dando por resultante una mayor percepción de ingresos para el erario público, igualmente a largo plazo.

CAPÍTULO IV DERECHO PROCESAL FISCAL.

4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El presente análisis se efectúa para enfatizar del organismo jurisdiccional, sus antecedentes, las características, la base legal en que sustenta su actuar, así como su estructura interna y la división que se realiza sobre la competencia material que le otorga su Ley Orgánica. Con la finalidad de establecer las cualidades de una de las partes en el proceso, tal cual se mencionaba en el Capítulo I, del presente escrito, el cual se adhiere a la tesis de la relación jurídica, del maestro Von Bülow.

4.1.1. Antecedentes.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal o de Nulidad, no se encontraba previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, por la cuestión referente a la división de poderes, que constituía ya un principio de orden constitucional. Pues se consideraba, que el Supremo Poder de la Federación, estaba constituido por el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, y que estos no se podían reunir en una misma persona. En el entendido, que las leyes serían creadas a través de un proceso legislativo, mediante la Coordinación Bicameral de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Que esas mismas leyes, serían aplicadas por los organismos jurisdiccionales judiciales al caso en concreto por medio de sentencias. Y que el Ejecutivo Federal, llevaría la encomienda de las funciones administrativas, así como la máxima representación del estado mexicano frente a otras potencias extranjeras. Es por ello, que la existencia de un tribunal dependiente del Poder Ejecutivo, que resolviera sobre la legalidad de los actos emitidos por las autoridades administrativas, era inconcebible.

Las inquietudes acrecentaban considerablemente, por el hecho de no poder obtener justicia, pues en el articulado constitucional, solo se hacía referencia a conflictos de esencia civil o penal, no encuadrándose las controversias administrativas en ninguna de las mencionadas. Ante todo ello, se creó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 23 de mayo de 1853, más conocida como *Ley Lares*, debido a su precursor. Pero ante la reforma de la Constitución Política Federal de 1857, donde se consagró decisivamente el *Principio de División de Poderes*, desapareció toda aquella práctica contenciosa que se estaba llevando a cabo. Resultando que los únicos organismos jurisdiccionales competentes, para resolver esa clase de controversias, eran los tribunales judiciales por medio del amparo. Por la interpretación que se daba al principio citado con antelación, se disponía que los tribunales contenciosos al depender del poder Ejecutivo, se consideraban inconstitucionales al reunirse dos poderes en una misma persona. Razonamiento que igualmente se desprendió de la Constitución de 1917, que reformó a la 1857, pues teniéndose en cuenta el principio anglosajón de la división de poderes, que de manera histórica cita el jurista Alberto C. Sánchez Pichardo:

“...un poder debe equilibrar y controlar a los otros, por lo que el poder judicial debe limitar al poder ejecutivo, conociendo sobre la legalidad de los actos administrativos...existiendo una única jurisdicción, es decir, de que la facultad de dirimir contiendas es exclusiva del poder judicial, aún cuando en ellas sea parte el Estado.”⁸⁸

El problema se resolvió afortunadamente, al considerar la teoría administrativa francesa, donde se considera que cada poder es independiente, resultando que sus actos solo pueden ser juzgados y analizados por ellos mismos.

⁸⁸ Sánchez Pichardo Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa, Doctrina Jurisprudencia y Formularios*, 9ª ed., Ed., Porrúa, México, 2010, pág., 315.

Dando origen en el sistema mexicano, a una tesis que recoge ambos criterios unificándolos en una misma, tal cual la expresa textualmente el maestro Sánchez Pichardo, a continuación:

“...está controversia fue dirimida...creando un sistema mixto de control de control jurisdiccional de los actos administrativos, pues si bien existen tribunales de lo contencioso administrativo, sus decisiones son revisables por el poder judicial federal... que determinaba concederse...medio de defensa al particular distinta de la judicial...posteriormente, acudir al juicio de amparo en contra de la resolución que ahí se dictara.”⁸⁹

Más sin embargo, el día 27 de agosto de 1936, se expidió la Ley de Justicia Fiscal, dando entrada a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, con plena autonomía, pero sin poder hacer ejecutar las resoluciones que emitía. Las fuertes críticas ante los acomodos que pretendieron subsanar la inconstitucionalidad de los tribunales contenciosos administrativos, se reavivaron tras la creación de éste. Por lo que en el año de 1946, por Decreto de 16 de diciembre de 1946, la fracción I, del artículo 104, Constitucional, fue adicionada con un segundo párrafo el cual dispuso que en los juicios en que la Federación éste interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra sentencias de segunda instancia o contra tribunales administrativos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Fundamentación y motivación parcial, era la que respaldaba el Tribunal Fiscal, pues del artículo 104, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política Federal, no se podía desprender la naturaleza de tal organismo jurisdiccional. Siendo que en el año de 1967, se llevó a cabo una reforma en el artículo 73, de la misma Constitución, por la cual se faculta al Congreso de la Unión, para instituir tribunales de lo contencioso. Ante la referida reforma, se ha

⁸⁹ Sánchez Pichardo. Ob., Cit., pág., 315

concretado la esencia constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual ha recibido la denominación de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por decreto publicado el día 31 de diciembre del 2000, en el Diario oficial de la Federación, en la parte conducente a las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Por el cual se cambio igualmente el nombre a la referida ley, como a otras disposiciones que aludieran a la denominación anterior del Tribunal.

4.1.2. Base Constitucional.

Una vez visto el origen del Tribunal, es procedente asentar el fundamento constitucional que guarda actualmente, por el efecto de las diversas adiciones, modificaciones o reformas, a que ha estado sujeta la Constitución Federal. Así las cosas, primeramente se invoca la fracción XXIX-H, del artículo 73, Constitucional, que dispone lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, 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;

...”

Del artículo transcrito, se convalida la facultad que tiene el Congreso de la Unión, para haber creado la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa⁹⁰. Ahora bien, conjuntamente al artículo en comento, se alude a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 104, Constitucional, donde se determina la instancia correspondiente para las resoluciones de éste Tribunal:

“Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

...

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73...sólo en los casos que señalen las leyes.

...”

En el caso de que las autoridades no obtengan resolución favorable por parte del Tribunal en cita, considerando que les asiste la razón, podrán interponer el Recurso de Revisión, previsto en la disposición reproducida con antelación. Así las cosas, es preciso señalar las disposiciones que enuncian la naturaleza y la competencia material del Tribunal Federal, bajo el siguiente análisis.

4.1.3. Base Legal Secundaria.

Se considera que la base legal secundaria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, descansa en la Ley Orgánica del mismo, por lo que en el artículo 1, se plasma la naturaleza a que ya se había hecho alusión en líneas anteriores, reproduciéndolo para su mejor entendimiento:

“Artículo 1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que está Ley establece.

...”

⁹⁰ Antes Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Para lo cual, es necesario hacer mención del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que si bien no posee el rango de ley secundaria, trata de especificar y desarrollar los artículos de la referida ley, con el simple objetivo de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Además de que la Ley en comento, en su quinto artículo transitorio, al momento de entrar en vigor, estableció la vigencia del mismo, tal cual se puede apreciar de la norma que se transcribe:

“QUINTO.- El Reglamento Interior del Tribunal que se encuentre vigente a la entrada en vigor de la presente Ley, seguirá aplicándose en aquello que no se oponga a ésta, hasta que el Pleno expida el nuevo Reglamento Interior de conformidad con lo previsto en este ordenamiento, lo cual deberá hacer en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.”

4.1.4. Competencia.

Por otro lado, en sus inicios el Tribunal poseía una competencia material solo en materia fiscal, por lo que con el pasar de los años, se ha ido incrementado el conocimiento sobre diversos asuntos. Mismos que se encuentran establecidos en el artículo 14, de la referida Ley, para lo cual el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Juan Manuel Jiménez Illescas, las sintetiza de la siguiente manera:

“La legalidad de las contribuciones para cubrir el gasto público, los actos de comercio exterior sobre certificados de origen y cuotas compensatorias; en...la interpretación de un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial...; en materia de propiedad intelectual; las pensiones civiles de los trabajadores del Estado; las responsabilidades administrativas de los funcionarios o empleados de la Federación; las multas por infracción a normas administrativas federales; las cuotas de seguridad del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores; el pago de

*garantías a favor de la Federación; controversias derivadas de la prestación del servicio de seguridad pública, suscitadas entre la Federación y policías municipales o agentes de la Policía Judicial Federal, así como por la prestación de servicios de los miembros integrantes del Servicio Exterior Mexicano; incluso la legalidad de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, que sean diversos a los reglamentos.*⁹¹

Aunado a lo anterior, la competencia del Tribunal, cada día toma mayor trascendencia, abarcando materias que se encuentran previstas en ordenamientos que no son del todo aplicables al caso concreto. Obedeciendo para ello, la constante evolución que el Derecho Fiscal y Administrativo, va adquiriendo en una sociedad, que los tilda de un lenguaje basto en conceptos técnicos jurídicos. Como puede desprenderse del Juicio en Línea, que en ninguna otra materia se había previsto tal adelanto tecnológico en la manera de declarar la legalidad de los actos, pues el Tribunal, es un órgano de control de legalidad.

4.1.5. Estructura Orgánica.

Una vez establecida la competencia del Tribunal, es menester aludir a los diversos órganos jurisdiccionales que componen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objetivo de precisar *a grosso modo*, las atribuciones y facultades que corresponden a cada uno de ellos. Para ello, el artículo 2, de la Ley Orgánica del referido Tribunal, dispone lo siguiente:

“Artículo 2.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por:

1. La Sala Superior;

⁹¹Jiménez Illescas Juan Manuel, La Impartición de Justicia Contenciosa Administrativa Federal a través de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. La Impartición de Justicia Federal Administrativa, Agraria, Fiscal y Laboral, El “Juicio en Línea”, Ed., Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2011, pág., 17. www.ordenjuridico.gob.mx.

II. Las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas o Auxiliares, y (Fracción reformada DOF 10-12-2010, 03-06-2011);

III. La Junta de Gobierno y Administración.”

4.1.5.1. Conformación de la Sala Superior.

Del artículo transcrito con anterioridad, se desprenden los órganos jurisdiccionales de mayor relevancia, en los cuales recae la competencia material antes mencionada. Donde la Sala Superior del Tribunal, se compone de trece magistrados, donde dos de ellos forman parte de la Junta de Gobierno y Administración. A su vez, la mencionada Sala puede actuar en Pleno o en Secciones, donde el primero se conforma por un magistrado presidente y diez magistrados, el cual ejerce sus facultades sobre asuntos que sean de interés para el mismo y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, además de resolver los juicios con características especiales, sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del mismo y respecto a los Magistrados de Sala Regional y de Sala Auxiliar designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos, entre otras.

Ahora bien, en lo concerniente a las Secciones, estas se encuentran integradas por cinco Magistrados de la Sala Superior, donde no actúa el Presidente, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum. Mismas que ejercen competencia *a grosso modo*, sobre los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias, como también en juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para Evitar la Doble Tributación, o en Materia Comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como

concepto de impugnación que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos.

Por otro lado, tanto el Pleno o las Secciones de la Sala Superior, pueden ejercer la facultad de atracción, prevista en el artículo 48, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece lo siguiente:

“Artículo 48. El Pleno o las Secciones del Tribunal podrán resolver los juicios con características especiales.

I. Revisten características especiales los juicios en los que:

a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.

...

b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

...”

Como se podrá observar, el legislador ha dispuesto que los asuntos que revistan de una característica especial, deban ser atraídos por los órganos mencionados, considerando que se encuentran en el supuesto, cuando un juicio exceda la cuantía indicada o que se establezca la primera interpretación a una disposición. De tal fundamento, se discurre y se tilda de inconstitucional, al violentar el derecho humano y garantía previsto en el artículo 13, de la Constitución Política Federal, en el aspecto que solo las Salas Regionales, el Magistrado Instructor o las autoridades puedan solicitar tal atracción, y no una persona jurídico individual o colectiva, sea está como parte accionante o como

parte demandada⁹². Pues es sabido que tanto la parte actora como la demandada, poseen iguales oportunidades procesales para exponer y hacer valer sus debidos derechos. En virtud de que en el artículo 3, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece el principio de igualdad de partes o de paridad en el proceso, el cual se reproduce de la siguiente forma:

“Artículo 3.- Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones así como los términos, recursos y toda clase de medios...para hacer valer, los contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación, en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes, sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.”

Pues es el caso, que al gobernado se le deja en un estado de indefensión, donde no puede solicitar, ni argumentar, ni objetar dicho ejercicio arbitrario por parte de los miembros del Tribunal o de las autoridades respectivas. No siendo justificable las características que pueda revestir el asunto, ya que el gobernado no está privado de inteligencia para establecer en que casos se pueda determinar una cuantía elevada que pueda trascender al resultado del fallo, o en su caso, de la interpretación que pudiese darse por primera vez a algún precepto de carácter general.

Además, se puede afectar al gobernado en su esfera patrimonial, al determinar mayores gastos por la tramitación que deba realizarse en caso de no ajustarse a sus pretensiones el fallo dictado por la Sala Superior, incluso,

⁹²En atención al Juicio de Lesividad, que tiene fundamento en los artículos 2, párrafo tercero, 3, fracción II, inciso b), 13, párrafo I, in fine, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entre otros.

derivando desde el primer acto al señalar domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones en el Distrito Federal. Así las cosas, es que se concluye en manifestar el desacuerdo con tal dispositivo legal, ya que debe reformarse o adicionarse, considerando en todo momento al administrado, no excluyéndolo.

4.1.5.2. Salas Regionales, Especializadas o Auxiliares.

Ahora bien, en lo tocante a las Salas Regionales, estas se encuentran integradas por tres magistrados, teniendo facultades para conocer sobre los juicios derivados de las hipótesis previstas en el artículo 14 y 15, de la Ley Orgánica en comento, excepto en los casos previstos para el Pleno o las Secciones, mismas que han sido enunciadas con anterioridad. Además de que en la multicitada Ley, se establece una competencia territorial en favor de las Salas Regionales, atendiendo en todo momento al domicilio fiscal del demandante, o de la sede de la autoridad en caso que se pretenda la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular.

Las Salas Regionales podrán tener el carácter de Especializadas, por lo cual se les confiere una jurisdicción y competencia limitada, en base a lo que determine el Pleno de la Sala Superior, al emitir el Reglamento Interior del Tribunal. Oyendo en todo momento, la propuesta que determine la Junta de Gobierno y Administración, con el objetivo de cubrir las necesidades que se presenten por la complejidad en ciertas materias o asuntos. Por lo que en la actualidad existen tres de las mencionadas Salas, mismas que encuentran su fundamento en el artículo 23, del Reglamento en cita:

“Artículo 23.- El Tribunal contará con Salas Regionales Especializadas cuya denominación, sede, competencia y materia de conocimiento será la siguiente:

I.-...Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, con sede en el Distrito Federal y competencia material para tramitar y resolver, en todo el territorio nacional...;

II.-...Sala Especializada en Juicios en Línea, con sede en el Distrito Federal, con competencia exclusiva para tramitar y resolver, en todo el territorio nacional...; y

III.-...Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, con sede en el Distrito Federal, que tendrá competencia material en todo el territorio nacional para tramitar y resolver los juicios...contra resoluciones definitivas...dictadas por las Secretarías de Estado y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de competencia económica, mejora regulatoria, telecomunicaciones, salud y riesgos sanitarios, acuacultura y pesca, transporte aéreo, hidrocarburos, seguridad nuclear y salvaguardias, ahorro para el retiro, intermediación financiera bancaria y no bancaria, protección y defensa de los usuarios de servicios financieros y reguladora de energía...”

Otra modalidad que se puede observar en las Salas Regionales, es en el carácter de Auxiliares, las cuales poseen una jurisdicción material mixta y territorial en toda la república, para lo cual su sede depende igualmente lo que estatuya el Reglamento Interior en comento. La finalidad que se persigue con la creación de estas Salas, es el auxilio que deben prestar a las Salas Regionales o a las Especializadas, en el dictado de sentencias definitivas en cualquier materia y sobre cualquier vía de tramitación, en que se hayan presentado. Por lo que a la fecha se cuentan con dos de estas Salas, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 23-Bis, del multicitado Reglamento, que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 23-Bis.- El Tribunal contará con tres Salas Auxiliares, cuya denominación y sede serán las siguientes:

I. Primera Sala Auxiliar, con sede en la Ciudad de Puebla...;

II. Derogada⁹³...y

III. Tercera Sala Auxiliar, con sede en la Ciudad de Torreón...

...”

4.1.6. El Interés Jurídico y Legítimo en el Juicio Contencioso Administrativo.

Una vez comentado el concepto, tanto del interés jurídico como el legítimo, en el Capítulo I, del presente análisis, se da la concretización de ambos en el juicio contencioso administrativo. Para lo cual, es necesario remitirse al contenido del artículo 8, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dispone en lo conducente, lo siguiente:

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

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

...”

De la susodicha fracción, se puede desprender la existencia de ambos intereses, ya que en primer término se establece cuando se viola un derecho subjetivo debidamente acreditado, a contrario sensu, en su segunda parte establece que no obstante se carezca de la titularidad del derecho subjetivo respectivo, se debe ampliar el número de gobernados que puedan acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Bajo esa ilación de ideas, la referida

⁹³Por Acuerdo SS/6/2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de septiembre de 2012, se derogó la fracción II, que correspondía a la Segunda Sala Auxiliar de Puebla, Puebla.

fracción ha sido objeto de una reforma actual, misma que se realizó junto con el artículo 180, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁹⁴.

La inserción del interés legítimo en el artículo referido, se relaciona con los efectos que se han producido en la Constitución Política Federal. Toda vez, que en la fracción I, del artículo 107, se reconoce la posibilidad de acudir en juicio de amparo al no ser titular de un derecho subjetivo, tal como se establecía con anterioridad, para lo cual se realiza la transición del artículo en comento, para su mejor apreciación:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial...

...⁹⁵

Es atendible el argumento que se concreta en señalar que las modificaciones que se han realizado, devienen por el cambio de corriente jurídica que ha sufrido la Constitución Federal, es decir, de haber sido iuspositivista, ahora

⁹⁴ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se reforma la fracción I del artículo 80. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 2011.

⁹⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.

se tiene como iusnaturalista. Aunque tales razonamientos no han emergido del interior de sistema jurídico nacional, sino por la serie de cuestionamientos a que se ha enfrentado el Gobierno de México, por las diversas resoluciones que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se le ha condenado a resarcir daños y perjuicios. Además por las recomendaciones que le han sido sugeridas en el momento de celebrar ciertos Tratados o Convenios Internacionales, en cuanto a reacomodar el orden jurídico nacional.

Es por ello que la denominación del Capítulo I, Título Primero, de la Constitución Política Federal, que aludía a *Garantías Individuales*, ahora menciona *Derechos Humanos y sus Garantías*, para lo cual diversas disposiciones fueron objeto de reforma o adición, siendo de enorme trascendencia la referida al artículo 1, de la Constitución aludida, que dispone en lo conducente, lo que a continuación se transcribe:

“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...”

Como se establecía en líneas anteriores, el interés legítimo se encuentra inmerso en los párrafos que anteceden, sin que sea un argumento limitativo, pues si bien es cierto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está obligado a aplicar la Convencionalidad sobre la Constitución Política Federal, en materia de derechos humanos. Por lo que resulta aplicable al respecto la tesis número VII-P-1aS-220, emitida por la Primera Sección de la Sala Superior, publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, séptima época, año II, número 10, mayo 2012, página 181, misma que es del tenor literal siguiente:

“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, DEBE EJERCERLO DE OFICIO.- Conforme a los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del ámbito de su competencia tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, adoptando la interpretación más favorable a la persona, lo que se entiende en la doctrina como el principio “pro persona”; por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia P./J. 4/ 2010, ha sostenido que el artículo 152 de la Ley Aduanera, al no establecer un plazo para que la autoridad elabore y notifique el acta de irregularidades de mercancías de difícil identificación, viola la garantía de seguridad jurídica, misma situación acontece, tratándose del levantamiento del acta de irregularidades o escrito de hechos u omisiones derivado de la resolución definitiva del procedimiento de verificación de origen practicado conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al quedar al arbitrio de la autoridad el determinar el momento en que llevará a cabo tales actos, dejando en incertidumbre al particular sobre la situación que guarda la importación o exportación que realizó de las mercancías; en ese sentido, no obstante que no se haya hecho valer concepto de impugnación en relación a la actuación de la autoridad sustentada en el artículo 152 de la Ley Aduanera para el levantamiento de acta de irregularidades o escrito de hechos u omisiones derivado de la resolución definitiva del procedimiento de verificación de origen, este Tribunal a efecto de cumplir con la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos ha de ejercer de oficio el control difuso de la constitucionalidad en materia de derechos humanos, sin que ello implique una determinación de inconstitucionalidad por parte de este Tribunal, puesto que sólo se está dejando de aplicar dicho precepto.”

Por último, cabe señalar que no solo la protección ha trascendido al interés legítimo, sino también para el jurídico, relacionándose con el caso en concreto, que trata sobre la tramitación del juicio contencioso administrativo en vía sumaria, donde al momento de presentarse extemporáneamente la demanda de nulidad, está debería de desecharse, en virtud de considerarse como un acto consentido a la resolución recurrida. Pero en virtud del principio *Pro Homine*, esta se tiene que admitir en vía ordinaria, por la trascendencia del párrafo segundo y tercero, del artículo 1, Constitucional. Bajo esa tesis se considera aplicable al presente análisis el criterio de tesis aislada número I.4o.A.91 K, emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Administrativa, novena época, tomo XXXI, marzo de 2010, página 2927, el cual dispone textualmente lo siguiente:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un "control de convencionalidad" entre las normas de derecho interno y la propia convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Lo anterior adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia.*

4.2. Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.

Como se ha establecido en líneas anteriores, el mencionado estudio se ha acogido a la Teoría del Proceso como Relación Jurídica, del procesalista alemán Oskar Von Bülow, la cual se caracteriza por ser tridimensional, es decir, por que

establece una relación entre los tres sujetos más importantes del proceso, a saber, el juez⁹⁶, la parte actora y la demandada. Es por ello, que en los siguientes párrafos, se realizará una breve reseña sobre cada una de las partes, toda vez que a la parte que funge como organismo jurisdiccional, ya se le ha referido en cuanto a su naturaleza, competencia, facultades y atribuciones.

4.2.1. Parte Actora.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 3, fracción I, alude al término *Demandante*, por lo que se considera que no hay impedimento para que se asimile al propuesto en el título del presente apartado. Consecuentemente es aplicable el criterio de tesis número XVI.1º, 2 A, emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Administrativa, novena época, tomo II, agosto de 1995, página 543, el cual se expone de la siguiente forma:

JUICIO DE NULIDAD. DEMANDANTE EN EL CONCEPTO DE.- *El artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, establece algunos de los requisitos que se deban indicar en la demanda de nulidad...Una recta interpretación de esta disposición legal lleva a establecer que al referirse al “demandante”, alude precisamente aquella persona a quien perjudica el acto que se reclama a través del juicio de nulidad, quien tiene en estricto sentido la calidad de actor en ese procedimiento, siendo el propio jurídicamente cualificar como demandante en el juicio de nulidad solo al suscriptor de la demanda, ya que puede existir dos supuestos como relación a quien presenta la demanda de nulidad, el primero cuando quien la suscribe lo es el propio demandante, y el segundo cuando quien lo hace es la persona que legalmente representa al demandante, en cuyo caso se trata de representante del mismo...*

Del criterio transcrito, vale argumentar la inobservancia que se presenta respecto a no considerar que la actora o demandante, pueda llegar a ser una

⁹⁶En el presente caso, se establece primeramente con el Magistrado Instructor, para después se entenderá con los demás Magistrados, integrando debidamente la Sala, para el dictado de la sentencia.

autoridad que inste ante el organismo jurisdiccional, para que en el momento procesal oportuno, mediante el dictado del fallo correspondiente, modifique o anule una resolución administrativa favorable a un particular.

4.2.2. Parte Demandada.

En el juicio contencioso administrativo federal se presenta una variante en cuanto a la parte en comento, toda vez que puede recaer tanto en una autoridad como en un particular, por las especificaciones comentadas en el apartado anterior. Ahora bien, para precisar con exactitud las diversas partes que se pueden considerar demandadas, se transcribe la fracción II, del artículo 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

“...

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan 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.

...”

Algunos tratadistas han comentado que el inciso a), puede confundirse con el c), donde se critica tal aberración, en el entendido que el primero de ellos, se congracia a señalar a la autoridad que emite la resolución concretamente, por lo

que en el segundo, solo se llama a juicio a las autoridades que mediante Convenios de Coordinación Administrativa se deleguen ciertas atribuciones y facultades. En ese sentido, se puede señalar el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Guanajuato. Donde las Direcciones de Auditoría Fiscal, dependientes de la Secretaría de Finanzas y Administración, del Gobierno del Estado de Guanajuato, pueden ejercer la facultades de comprobación a que hace alusión el artículo 42, del Código Fiscal de la Federación. Por lo que al emitir resoluciones determinantes de créditos fiscales, y estas sean recurridas por ilegales, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, en representación del Secretario de Hacienda, sería emplazado, apersonándose como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

4.2.3. Tercero Interesado.

Es poco usual que esta figura se configure dentro de un juicio de nulidad, ya que su existencia se verifica cuando pueda ser afectado por la pretensión del actor, si es que llega a obtener un fallo favorable. Ampliando el sentido de la connotación jurídica, el jurista Margain Manautou, se enuncia al tenor literal siguiente:

“...el tercero es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga”⁹⁷

⁹⁷Margain Manautou Emilio, De lo Contencioso Administrativo, De Anulación o de Ilegitimidad, 9ª ed., Ed., Porrúa, México, 2000, pág. 158.

Expuesto el concepto de merito, se esgrime la idea referente a que en la mayoría de los juicios, en que se da el emplazamiento del tercero a juicio, es en la determinación de omisiones a impuestos por parte de empresas, donde la Participación de Utilidades al Trabajador, asciende considerablemente, para lo que es obligación del demandante manifestar el nombre y domicilio cuando lo haya, que en el caso en concreto, sería el sindicato titular del contrato colectivo, en caso de existir, acreditando el dicho anterior con el criterio de tesis número III.2o.A.169 A, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Administrativa, novena época, tomo XXVII, abril de 2008, que textualmente dispone lo siguiente:

TERCEROS INTERESADOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN EL QUE SE IMPUGNA LA DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS. CORRESPONDE AL ACTOR (PATRÓN) Y NO A LA SALA FISCAL SEÑALAR SU NOMBRE Y DOMICILIO, ASÍ COMO EL NÚMERO DE COPIAS QUE PARA CADA UNO DE ELLOS DEBE APORTARSE. *En el juicio contencioso administrativo corresponde al actor señalar en su demanda el nombre y domicilio de los terceros interesados, cuando los haya, puesto que así lo consigna expresamente el artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como acompañar las copias suficientes para correrles traslado, tanto del escrito inicial, como de los documentos que al mismo se hubiesen anexado, de conformidad con el diverso numeral 15, fracción I, de la citada legislación, y de no cumplir con tales requisitos en el escrito inicial de demanda, se le prevendrá para que, dentro del término de cinco días siguientes, haga la precisión respectiva, o bien, aporte las copias necesarias, bajo apercibimiento que de incumplir tal prevención, se tendrá por no presentada la demanda de nulidad, acorde con el penúltimo párrafo del primero de los preceptos comentados; de ahí que, cuando en el juicio se impugna la determinación del monto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, no puede afirmarse que corresponde a la Sala Fiscal precisar, en el auto en que prevenga a la demandante, a quiénes corresponde el carácter de terceros interesados, ni el número de copias que para cada uno de ellos debe aportarse al sumario del juicio relativo, ya que es el actor (patrón), y no la juzgadora, quien conoce cuántas y qué personas laboraron para aquél durante el ejercicio fiscal respecto al cual se determinó la obligación antedicha.*

Una vez establecidos los aspectos básicos sobre cada parte en el proceso, es menester acudir al acto por el cual se concreta la calidad de cada uno de ellos, por lo que en ciertos casos, pueden llegar actualizarse todas las hipótesis referidas a los mismos, o dado caso, a las elementales para la substanciación del juicio. Por lo que hace al último, es aconsejable establecer en el escrito inicial de demanda, la protesta de decir verdad, que en el asunto no existe o se ignora la existencia un tercero interesado, en aras de agotar los requisitos establecidos en el artículo 14, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

4.3. Demanda de Nulidad.

Con el fin específico de observar en todo momento la connotación jurídico tributaria, que se designa a las instituciones que han sido trasladadas de otras materias por cuestiones de semejanza o de supletoriedad, se presenta que no hay impedimento para poder declarar lo que se entiende por demanda, reiterando estrictamente lo dispuesto por la materia fiscal. Así las cosas, para el jurista Briseño Sierra, quien es citado por Gonzalo Armienta, conceptúa a la demanda de la manera siguiente:

“La demanda expresa un conjunto de datos que tiene valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva...es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal...”⁹⁸

Establecida la naturaleza de la demanda, es necesario precisar cuales son los elementos que deben integrarla, así como las consecuencias que pueden resultar al omitir algunos de ellos. Análisis que se llevara en lo posterior de una manera pormenorizada, para los efectos de una cómoda apreciación del lector.

⁹⁸Gonzalo Armienta. Ob., Cit., Supra 13, pág., 201.

4.3.1. Elementos.

4.3.1.1. De Contenido.

El artículo 14, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los requisitos que debe cumplir el escrito de la demanda de nulidad, de lo cual es criticable el orden en que se enumeran, pues no es acorde a la forma tradicional en que los postulantes la formulan. Cuestión que no es esencial para que se emita un acuerdo desechatorio por parte de la Sala, pues está debe atender íntegramente al contenido del libelo y no solo a un orden específico, por lo cual resulta aplicable el criterio de tesis número VIII.3o.75 A, emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Administrativa, novena época, tomo XXVII, abril de 2008, página 2338, el cual dispone lo siguiente:

DEMANDA DE NULIDAD. AL PROVEER SOBRE SU ADMISIÓN, SU ESTUDIO DEBE SER ÍNTEGRO Y COMPRENDER SUS ANEXOS. *Ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que las demandas de amparo se interpreten de una manera integral, junto con sus anexos, de modo que se logre una administración de justicia eficiente, atendiendo a lo que de ellas se desprende en su aspecto material y no únicamente formal, pues la armonización de los elementos de ese escrito y los documentos adjuntos relativos es lo que permite una correcta resolución de los asuntos. Así...se concluye que también en el caso de la demanda de nulidad, el Magistrado instructor de la Sala Regional del Tribunal...de que se trate, al proveer sobre su admisión, no debe constreñirse al estudio individual de los capítulos que la integran; es decir, debe dirigir su atención a su contexto íntegro y a los documentos que la acompañan, pues éstos generalmente contienen varios datos o información atinente a los requisitos que de ella exige el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; de ahí que si el escrito inicial presenta deficiencias en algún apartado específico, dicha autoridad estará obligada a apoyarse en la información contenida en otros capítulos, o bien en los documentos anexos, a fin de determinar lo que el actor pretende expresar pero que por razones de desconocimiento de la técnica en el juicio, no señaló en forma correcta...no significa que el Magistrado instructor esté perfeccionando la demanda de nulidad en su contenido material, sino que la finalidad de esa labor estriba en armonizar los datos del documento en análisis, para fijar un sentido que sea congruente con todos sus elementos, pero sobre todo es importante porque constituye el medio para entender la voluntad del actor, y además permite respetar con mayor amplitud su garantía individual de acceso a la justicia prevista en el artículo 17 de la Constitución Política... en congruencia con los*

principios de audiencia, legalidad, seguridad jurídica e imparcialidad por los que los impartidores de justicia deben regirse, que a su vez suponen buena fe.

Así las cosas, se procede al estudio de cada uno de los elementos que deben insertarse en el escrito inicial, por ello se transcribirá resumidamente cada uno de ellos, para no incurrir en dilaciones de estudio.

***“I. El nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala...competente...dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea...
...”***

En la fracción reproducida, se alude esencialmente a una persona jurídico individual o colectiva, así como el domicilio fiscal que para tales efectos haya señalado ante el Registro Federal de Contribuyentes. Por otro lado, establece un domicilio adicional al referido, con el único fin de oír y recibir toda clase de notificaciones, sobre los autos que se deriven del juicio de nulidad. Bajo esa tesitura, no es óbice que en el escrito inicial de demanda señale el domicilio fiscal para tales efectos. Con la aplicación de la tecnología a la labor jurisdiccional, se ha originado el Juicio en Línea, que en lo sucesivo será desarrollado con mayor exactitud, pero que en el mismo se debe señalar una dirección de correo electrónico, haciendo las veces de domicilio para notificar dentro de tramitación tradicional.

La fracción referida, en su segundo párrafo parte de las nuevas reformas que ha sido objeto la Ley, ya que para la presentación de la demanda se cuenta con un nuevo plazo, que son de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. En el entendido que para efectos de economía procesal y de abreviación, se ha dispuesto la creación de la

Vía Sumaria, donde es aplicable a ciertas hipótesis procesales, mismas que serán desarrolladas en el momento más oportuno.

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

La fracción de merito, constituye primeramente el planteamiento de la litis en el proceso, pues en ella se hace constar el interés jurídico o legítimo que posee el actor para reclamar las ilegalidades con que se ha conducido la autoridad. Así también, puede consistir en la resolución que le es favorable a un particular, persiguiendo mediante juicio su modificación o nulidad. Cabe precisar que la segunda hipótesis, debe realizarse en atención a que el decreto, acuerdo, se concreten en autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

Al momento de realizar dicha acotación, se concreta la parte emisora del acto impugnado o quien sea beneficiaria del acto que se encuentra en tela de juicio. Es vital el señalamiento de la referida parte, en el entendido de que Sala del conocimiento, realice el emplazamiento legal para que sea contestada en tiempo. Además de ser en quien surta efectos la sentencia de merito, siendo que está pueda imprimir efectos favorables o desfavorables, según sea la hipótesis.

“IV. Los hechos que den motivo a la demanda.”

Los hechos constituyen la situación que generó la resolución impugnada, exponiendo de manera clara y precisa las actuaciones que hubiere efectuado la

autoridad administrativa, siendo aplicable tanto para el gobernado como para la autoridad como parte actora, toda vez que mediante el Juicio de Lesividad, se pretende privar de los efectos que haya dado origen cierta resolución administrativa de otra autoridad.

“V. Las pruebas que ofrezca.”

En el transcurrir de los años, la prueba ha consistido en una parte medular dentro del Derecho Procesal, la cual radica en el hecho de acreditar el dicho de las partes, por medio de documentos que se tilden de públicos o privados, de confesiones, de dictámenes periciales en determinadas materias, de testimonios, entre otras. Además, consiste en un proceder lógico y filosófico que las partes en el proceso deben observar en el momento de verter los razonamientos lógico-jurídicos encaminados a desvirtuar lo que la parte antagónica sustenta, tal cual lo expresa la tesis número 1o.A.T.63 A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Administrativa, décima época, tomo XI, marzo de 2012, página 1324:

PRINCIPIO ONTOLÓGICO DE LA PRUEBA. SU APLICACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. *El principio ontológico de la prueba -conforme al cual lo ordinario se presume, mientras lo extraordinario se prueba- se fundamenta en la forma natural en que suceden las cosas. Así, quien afirma algo que está fuera de los acontecimientos naturales tiene en su contra el testimonio universal de las cosas y, por consecuencia, la carga de demostrar su aseveración, tal como lo ordena el artículo 83 del Código Federal de Procedimientos Civiles; por ello, cuando a la afirmación de un hecho de esta naturaleza se enfrenta la de uno extraordinario, la primera merece mayor credibilidad. En tal contexto, cuando en el juicio contencioso administrativo el particular acredita el inicio y fin del periodo con base en el cual considera que debe reconocérsele un derecho, deben presumirse demostrados también los lapsos intermedios de aquél, lo cual adopta la expresión específica de que probados los extremos, los medios se presumen (probatibus extremis, media censentur probata).*

Así las cosas, Gonzalo Armienta, parafraseando al insigne jurista Eduardo Couture, literalmente expresa de lo siguiente:

“...la prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio.”⁹⁹

Por otro lado, es conocido que las resoluciones y los actos administrativos gozan de la presunción de ser legales, por ello, quien impugne tal presunción debe acreditarlo fehacientemente, tal cual lo dispone el artículo 68, del Código Fiscal de la Federación, analógicamente el artículo 42, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra disponen:

“Artículo 68.- Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho.”

“Artículo 42.- Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.”

Ahora bien, en ambos dispositivos legales, *in fine*, establecen la obligación de acreditar su dicho cuando la parte niegue lisa y llanamente, pues de lo contrario se dejaría intacta la resolución impugnada. Para lo cual, no es aplicable el principio a que alude el jurista Sánchez León, en atención a la afirmación de la negativa:

⁹⁹ Esquivel Vázquez Gustavo A., La Prueba en el Juicio Fiscal Federal, 3ª ed., Ed., Porrúa, México, 2000, págs., 6 y 7.

“Probatio non incumbit cui negat (la prueba no incumbe al que niega).”¹⁰⁰

Bajo ese orden de ideas, el juicio contencioso administrativo federal, presenta limitantes en determinadas pruebas, las cuales se configuran como inadmisibles, tal cual lo establece el artículo 40, párrafo segundo, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

“... ”

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de 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.

... ”

Así las cosas, las pruebas admisibles se pueden esgrimir ampliamente, siempre y cuando no se actualicen en las hipótesis descritas en el dispositivo reproducido con antelación. En otro sentido, las pruebas admisibles pueden presentarse anexas a la demanda, en el término probatorio o inclusive hasta antes de que se cierre la instrucción. Aunque cabe precisar, que cuando un asunto reviste circunstancias complejas, que solo con la exhibición de pruebas no consideradas adecuadamente o no aportadas en el término legal, el Magistrado Instructor, podrá hasta antes del cierre de instrucción acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, así como ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes. Cerrada la instrucción, el Magistrado Ponente goza aún de la facultad de solicitar ante el Pleno o la Sección del Tribunal, se reabra la misma para los efectos antes precisados.

¹⁰⁰ Sánchez León Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, Tomo II, 12ª ed., Ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000, pág., 1333.

Una ventaja que ofrece el juicio de nulidad federal, es la de poder ofrecer el expediente administrativo, donde obran todas las actuaciones de la autoridad, donde se pueden apreciar toda aquella información que hubiese dado origen a la resolución impugnada, el cual no debe incluir las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. Puesto que el Magistrado Instructor, debe analizar con precisión el capítulo de pruebas de la demanda, so pena de incurrir en una violación substancial de procedimiento, tal cual lo señala la tesis número VII-P-1aS-218, emitida por la Primera Sección de la Sala Superior, publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, séptima época, año II, número 10, mayo 2012, página 167, cuyo rubro literalmente expone lo siguiente:

VIOLACIÓN SUBSTANCIAL DEL PROCEDIMIENTO. SE ACTUALIZA CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR TIENE POR EXHIBIDO EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, SIN QUE OBREN EN EL MISMO LAS DOCUMENTALES PRIVADAS OFRECIDAS POR EL ACTOR.

“VI. Los conceptos de impugnación.”

La denominación de los agravios en el juicio de nulidad federal, se ha sustituido por los conceptos de impugnación, aunque en diversos artículos de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo, se alude tanto a conceptos como agravios. Lo importante no radica en la connotación jurídica que se le pretenda asignar, sino en precisar la resolución o la parte conducente de la misma, que le causa un perjuicio o un agravio, así como los preceptos invocados para fundamentar y motivar tal resolución, o inclusive aquellos que se dejaron de observar, y por último los razonamientos lógico-jurídicos con los que se acredite la razón del dicho expuesto, en aras de obtener un fallo favorable que declare la nulidad lisa y llana. So pena, de incurrir en la formulación de conceptos que se tilden de inoperantes, insuficientes o infundados.

Forma antecedente el hecho de que la exposición de los agravios, debiesen ser formulados mediante silogismos jurídicos estrictamente, donde la premisa mayor constituye las disposiciones legales violadas, la premisa menor, la actuación arbitraria de la autoridad, y por último, la conclusión, desarrollado como un antagonismo entre ambas premisas, obteniendo la manifestación de la ilegalidad. Hoy en día, la tendencia descrita ha ido disminuyendo, realizándose la expresión de los conceptos de impugnación en forma distinta al silogismo, siempre y cuando establezca la presunta violación.

En el juicio de nulidad federal, se plantea una figura que no se prevé en otras materias, constando en la litis abierta, la cual funda su existencia en el artículo 1, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que reza al tenor literal siguiente:

“Artículo 1.-...

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

...”

El precepto reproducido, alude a planteamientos que no se efectuaron en la vía administrativa, tal cual suele suceder en el recurso de revocación, donde al interponerse se hacen valer determinados agravios. De los cuales, la autoridad administrativa puede considerarlos inoperantes, insuficientes o infundados, confirmando el acto recurrido. De ahí que si opte por interponer el juicio contencioso administrativo, la demanda de nulidad será dirigida a impugnar la resolución confirmatoria conjuntamente con el acto primigenio, aunque es verdad sabida que se pueden verter nuevos agravios no planteados en la instancia

administrativa. Por lo cual subsiste el interés jurídico de parte actora, resultando aplicable al presente asunto el criterio jurisprudencial número I.3o.A. J/15, emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Administrativa, novena época, IV, septiembre de 1996, página 517, cuyo contenido literalmente es el siguiente:

NULIDAD, JUICIO DE INTERES JURÍDICO. *La procedencia del juicio contencioso administrativo...se ve constreñida al requisito de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos del demandante, lo que significa...que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda...la afectación...se actualiza, si en la resolución impugnada ante el Tribunal...no se declara la insubsistencia total del acto sino se le atribuyen determinados efectos, siendo precisamente...la que trasciende en la esfera jurídica de la actora, ocasionándole un perjuicio directo y actual. En efecto, quien a través del recurso...acude ante la autoridad administrativa...a demandar la insubsistencia total del acto y en su lugar obtiene una resolución que...deja sin efectos el acto combatido le imprime determinados fines o efectos, tendrá interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, porque es precisamente tal cuestión, es decir, la forma en que se resolvió dicho recurso que el actor considera violatoria de las leyes aplicables... lo que le ocasiona un perjuicio directo y actual...y la que constituirá la litis del juicio de nulidad, no debiendo la Sala responsable prejuzgar para decretar el desechamiento de la demanda, porque con ello se deja al actor en estado de indefensión al no existir recurso o medio ordinario de defensa a través del cual pueda ser reparable el perjuicio.”*

En conclusión, si la parte demandante considera que la resolución recaída no subsana todas las violaciones hechas valer, o incluso, estima que la resolución recurrida contiene más violaciones que las planteadas en su recurso administrativo, válidamente podrá reiterar y hacer valer nuevos conceptos de impugnación tanto en contra de la resolución impugnada, como de la recurrida.

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

Aunado a lo anteriormente expuesto sobre está parte en el juicio de nulidad, es importante señalar su domicilio en caso de existir, para que se apersona al

proceso, so pena de que en lo posterior se reponga el procedimiento hasta el momento procesal oportuno por cometer una violación substancial al procedimiento, disipando así todas las actuaciones llevadas a cabo. Para lo cual, contará con el término legal en atención a la vía en que se trámite el asunto, mismos que se determinaran en lo posterior.

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

Concluido el presente apartado, toca realizar mención de los puntos petitorios que formula la parte demandante, los cuales generalmente se congratulan en tener por presentada la demanda de nulidad, así como el reconocimiento del domicilio para oír y recibir notificaciones, como de los autorizados para tales efectos. Aunque en casos muy particulares, se hace mención sobre la condena de costas a que hace alusión el artículo 6, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyo tema será tratado en el momento posterior oportuno.

4.3.1.2. Accesorios.

Una vez establecido el contenido de la demanda, es menester aludir a los accesorios que acompañan a la misma, por lo cual es indispensable realizar en breve la transcripción de la disposición que enuncia tales anexos, a lo que reza al tenor literal siguiente:

“Artículo 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

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

En todo proceso, es de ineludible cumplimiento acompañar las copias necesarias para cada una de las partes demandadas o para el tercero en caso de

existir, con la finalidad de llevar a cabo el emplazamiento a las mismas, dando oportunidad para que la contesten dentro del término legal correspondiente. Permitiendo realizar una defensa adecuada del acto recurrido, ante la Sala del conocimiento, dando pauta al principio de paridad o de igualdad de las partes en el proceso, mismo que se ha hecho alusión en líneas anteriores.

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

En primer término alude la disposición en comento al instrumento notarial por el cual se haya otorgado mandato o poder, incluso en el acta constitutiva donde se haga constar que el representante legal cuenta con las facultades para la defensa en el juicio de nulidad, o en su defecto en la escritura pública donde se celebre la acta extraordinaria donde se nombre un nuevo representante legal. Asimismo, se puede realizar la mención de que la personalidad ha sido acreditada en la resolución recurrida, donde la autoridad reconozca la representación de la persona jurídico individual o colectiva. Así mismo, las Salas Regionales del Tribunal, poseen un registro donde constan las cédulas profesionales y número de registro de los Licenciados en Derecho, por otro lado, se establece un apartado donde obran las escrituras públicas donde se hace constar la representación legal de las partes. En el último de los casos, aunque no se establezca literalmente, se desprende que cuando se actué en propio derecho, es recomendable acompañar copia de alguna identificación oficial, para el efecto de acreditar la personalidad, inclusive para compulsarla firma que obre en el escrito inicial de la demanda.

“III. El documento en que conste la resolución impugnada.”

Resulta lógico acompañar la resolución que se impugna, así también del acto primigenio, para el efecto de que la Sala del conocimiento, corrobore la

existencia del acto, emplazando a la parte demandada copia de ella, para el efecto de que sea conocedor del acto que se impugna, o en su caso al tercero interesado, para que manifieste lo que a su derecho corresponda.

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

La negativa ficta se configura cuando la autoridad no responde en el término legal a una solicitud o aún conflicto de intereses. Siendo necesario acompañar la copia donde se figure la fecha en que fue presentada ante la Oficialía de Partes o sus similares, en el entendido que en base a dicha fecha se estudiara si está fuera de plazo para emitir la resolución o que aún no se ha concretado.

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

La notificación del acto debe acompañarse para computar el plazo de la interposición del juicio de nulidad, pues es sabido que si se promueve de manera extemporánea, se tendrá como consentimiento de la resolución recurrida. Así pues, las autoridades al notificar la resolución y de no encontrar en el domicilio fiscal a la persona a quien va dirigida, debe emitir un citatorio para que la espere a una hora determinada del día posterior, so pena de realizar la notificación con la persona que se encuentre en el lugar, el cual debe acompañarse igualmente.

“VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.”

De la hipótesis transcrita, se puede argüir que la autoridad en ciertos momentos olvida llevar a cabo la notificación de la resolución impugnada,

constando en que la circunstancia por la que se tiene condecorador de dicho crédito fiscal, es mediante el requerimiento de pago, debiéndose asentar tal situación en la demanda. Así también cuando está se lleve a cabo por correo certificado, implicando una modalidad no tan usual, toda vez que se ha optado por la eficacia que presenta la notificación de manera personal.

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

Al ofertar la prueba pericial, está deberá anexarse junto con la demanda, por medio de preguntas que deberá resolver el perito designado por la parte contraria, para lo cual es elemental que obre la firma del demandante.

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

Al igual que la anterior fracción, está deberá anexarse previamente firmada por la parte actora, ya que en dado caso está se podrá desahogar mediante exhorto, al encontrarse el domicilio de los testigos fuera de la sede de la Sala del conocimiento.

“IX. Las pruebas documentales que ofrezca.”

En el capítulo de pruebas se alude a cada uno de los anexos que debe acompañarse en la demanda, precisándose la naturaleza jurídica de cada una de ellas, pudiendo constar en documentales públicas o privadas, instrumental de actuaciones, presunción legal y humana en lo que más favorezca a la parte actora, pruebas periciales caligráficas u otras de diversa índole. En el caso de ofrecer el expediente administrativo, este deberá anunciarse para los efectos de que el

Magistrado Instructor, al acordar sobre la admisión de la demanda, requiera a la autoridad para que más tardar al contestar la demanda lo presente.

4.3.1.3. Prevención.

Esta institución procesal se actualiza en el momento en que la parte actora no cumple con los requisitos elementales de la demanda o inobserva acompañar los anexos necesarios para su debida integración y estudio. En el primero de los casos, si se omite el nombre del demandante, la resolución que se impugna o los conceptos de impugnación, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. En caso de omitirlos requisitos relacionados con nombrar a la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, los hechos o las pruebas que se ofrezcan la autoridad, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, so pena que de no hacerlo en tiempo, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según la hipótesis en que se concrete.

Ahora bien, por lo que hace a los anexos, si no se adjuntan a la demanda, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. De no ser así, y en tratándose de la copia de la demanda y de los documentos anexos para las partes; del documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida, o los datos de registro ante el Tribunal, cuando no se gestione en nombre propio; del documento en que conste la resolución impugnada; de la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad; la constancia de notificación de la resolución impugnada o cuando la misma hubiere sido practicada por correo, se tendrá por no presentada la demanda. Por el contrario, sino se adjunta el cuestionario para el perito, el interrogatorio para la prueba testimonial o las documentales que ofrezca, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

4.3.2. Vía de tramitación

El juicio de nulidad federal, ofrece nuevas formas de dirimir los conflictos que sean competencia del Tribunal. Bajo esa tesitura, las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, han sido con el objeto de resolver en menor tiempo los litigios o desarrollarse mediante tecnologías de la comunicación más eficientes que la escrita. Para ello, en las siguientes líneas se hará alusión a cada una de ellas, precisando sus características esenciales.

4.3.2.1. Sumaria Tradicional.

Bajo las adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, se dio origen a la vía sumaria tradicional, que viene a ser un similar al ordinario tradicional, pero con plazos más acortados, en las actuaciones que se deriven del procedimiento. Tales como la reducción de tiempo para contestar la demanda, para interponer los incidentes o recursos, o inclusive para solicitar las mediadas cautelares. Considerando en todo momento, los principios procesales de economía, concentración y celeridad. Mismos que se pueden encuadrar en el de simplificación y abreviación, contenidos en el artículo 58-1, de la referida en ley, que a la letra expresa literalmente lo siguiente:

“Artículo 58-1. El juicio contencioso administrativo federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en este Capítulo...”

Bajo ese orden de ideas, las adiciones realizadas a la multicitada Ley, tiene como objetivo primordial, dirimir el conflicto de intereses en el menor tiempo posible, para lo cual debe observarse las características que reviste el asunto previamente al formularse la demanda de nulidad, atendiendo al término legal que

le corresponderá. Para ello, el artículo 52-2, de la Ley, precisa la procedencia de la vía sumaria, en los siguientes términos:

“Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;

II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó

V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

También procederá...cuando se impugnen 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.”

Como se podrá apreciar, en la mayoría de las hipótesis predomina la cuantía del asunto, siendo que en algunos casos solo se considera el importe del crédito fiscal sin tomar en cuenta los accesorios ni las actualizaciones. De concretarse alguna de las hipótesis descritas, la parte actora deberá interponer la demanda de nulidad en la vía sumaria tradicional, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. Aunque en ciertas circunstancias, aun siendo extemporánea su presentación, está se admite, pero ya no en vía sumaria, sino en la vía ordinaria tradicional.

Todo ello se debe a la aplicación obligatoria de la Convencionalidad Ex Officio en Materia de Derechos Humanos, por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en íntima relación con el artículo 25, del Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José Costa Rica, que establece lo siguiente:

“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, aún 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.”

Una vez admitida la demanda, el Magistrado Instructor, deberá realizar el emplazamiento para que se conteste dentro del término de quince días, salvo que se haya acordado su admisión en la vía ordinaria, en atención al principio de paridad procesal. Así mismo en el acuerdo admisorio, el Magistrado deberá señalar el día en que deberá ser cerrada la instrucción, el cual no deberá de ser mayor a sesenta días hábiles. Por lo que una vez cerrada, se deberá pronunciar la sentencia dentro del término de diez días siguientes, al que se haya acordado tal circunstancia. Atendiendo a los principios procesales citados al rubro del presente apartado.

Bajo esa tesitura, se da lugar a mencionar las diversas casuales por las cuales se tiene por improcedente la vía sumaria, invocando para ello el artículo 58-3, de la Ley en comento:

“Artículo 58-3. La tramitación del Juicio en la vía Sumaria será improcedente cuando:

I. Si no se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2.

II. Simultáneamente a la impugnación de una resolución...se controvierta una regla administrativa de carácter general;

III. Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones por responsabilidad resarcitoria a que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

IV. Se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual;

V. Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación, o

VI. El oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.”

En atención a las diversas hipótesis reproducidas, se concluye que su estudio es de mayor complejidad, por lo que es necesario la substanciación de las mismas en la vía ordinaria, ya que se cuenta con un término más amplio, donde se pueden realizar razonamientos lógico-jurídicos de una manera más integra. Siendo improcedente la demanda, el Magistrado solo se circunscribirá a admitirla en la vía ordinaria antes de realizar el acuerdo admisorio.

4.3.2.2. Ordinaria Tradicional.

Ahora bien, en tratándose de la vía ordinaria tradicional, está es procedente sobre toda aquella hipótesis que no admita tramitación en la vía sumaria, considerando lo expuesto anteriormente sobre la convencionalidad. Donde las actuaciones procesales, no constan en los mismos plazos, consecuentemente tiende a prolongarse en el tiempo. Así las cosas, el plazo para interponer la demanda de nulidad, son de cuarenta y cinco días, existiendo diversas hipótesis para computar el plazo, las cuales constan en la fracción II, del artículo 13, de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo, que dispone lo siguiente:

“...

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

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

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

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.”

Cabe resaltar, que la presentación de la demanda se puede realizar a través del Servicio Postal Mexicano, siempre y cuando el domicilio del demandante, esté en lugar diverso al de la Sala del conocimiento, realizándose el envío desde el lugar en que tenga su residencia. Por otro lado, el término establecido para su presentación está sujeto a interrumpirse en los siguientes casos; cuando el recurrente fallece durante el plazo de interposición; cuando este solicite a las autoridades fiscales iniciar algún procedimiento de resolución de controversias contenido en un Tratado Internacional para Evitar la Doble Tributación; y en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial.

En la mayoría de los casos, la suspensión puede durar hasta un año, si es que antes no se ha asignado algún representante para el caso del fallecimiento del impetrante de nulidad, incluso puede ceder al momento en que se designe tutor del incapaz o representante legal del ausente o cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento contenido en un Tratado Internacional, aún cuando haya desistimiento por parte de interesado.

Por último, no es óbice declarar que en la presente vía, el dictado de la sentencia se extiende a sesenta días después que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio, contrario a los diez días otorgados en la vía sumaria, derivando en ello una ventaja procesal.

4.3.2.3. En Línea

El Juicio en Línea, ha dado pauta para la inserción de las tecnologías de la comunicación en la impartición de justicia y de legalidad, cuestión no vista en otras materias. Donde las actuaciones procesales se desahogan vía Internet, cuestión aún compleja en los postulantes que han utilizado hace siglos el medio escrito en papel y en ciertas materias el oral. Así las cosas, estas adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, constituyen un progreso en la Ciencia Jurídica, al dar el seguimiento constante de la sociedad en su evolución, no interponiéndose como un obstáculo.

Bajo esa tesitura, el Juicio en Línea, posee la característica de ser optativo, para lo cual el gobernado como parte demandante, deberá manifestar en el escrito inicial de demanda tal petición, so pena de interpretarse tácitamente, que elige la vía ordinaria tradicional. Se ha establecido con anterioridad, que la autoridad puede acudir en juicio contencioso administrativo federal, para intentar la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, interponiendo la demanda de nulidad en los términos del juicio en línea. Tal cual lo expresa literalmente, en su parte conducente el artículo 13, de la multicitada Ley:

*“Artículo 13.- El demandante...Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará...en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.
...”*

Más sin en cambio, es menester asentar que en el presente juicio, se desprende una desigualdad procesal entre las partes, toda vez que no se establece la optatividad para la autoridad. Pues de presumir que un acto administrativo favorable a un particular, que no cumpla con los requisitos de ley, debe tramitar su demanda en una sola vía. Aunque no solo se observa tal violación al principio procesal en tal disposición, sino que en artículo 58-C, de la Ley en comento, establece una ventaja procesal al demandado, al precisar la optatividad de que el juicio se substancie de manera tradicional y no en línea, acreditando el dicho vertido mediante la transcripción del precepto citado:

“Artículo 58-C.-Cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea...

...

Si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.”

En tal contexto, no puede aducirse que el principio de paridad procesal admite excepciones privilegiadas para el gobernado, pues ante tal conjetura daría por resultado una desventaja para su contraparte. En vista de ello y para subsanar tal transgresión, se ha creado el *Juicio Híbrido*, donde para una parte se substanciará en línea para la otra será en vía tradicional, sirve de sustento al respecto lo manifestado por el magistrado César Octavio Irigoyen Urdapilleta¹⁰¹:

“...Si el particular demandado acepta tramitar el juicio en línea se seguirá en esta vía el procedimiento para todas las partes...si lo rechaza contestará la demanda...en la vía tradicional, con lo que se presenta un ejemplo de juicio híbrido, esto es, un juicio que se tramitará en línea para una parte (la autoridad

¹⁰¹ Magistrado de Sala Regional, adscrito a la Sala Especializada en Juicios en Línea, de la que este año es su Presidente.

como actora...)mientras que para el particular demandado será tradicional...debiendo el Tribunal imprimir y certificar las constancias digitales que una de las partes presente, y digitalizar y certificarlos documentos que la otra parte presente en oficialía de partes...La existencia del juicio...híbrido obedece al hecho de que no es posible obligara un gobernado a tramitar el juicio en línea, por lo que si el actor de dicho juicio lo interpone en esta vía, el justiciable que sea llamado a éste (como particular demandado en el juicio de lesividad o como tercero en cualquier otro supuesto) no está obligado a seguir el procedimiento en línea, sino que tiene la opción de decidir en qué vía se tramitará su intervención en el procedimiento...”¹⁰²

Por otro lado, el juicio en línea se adecua en términos y plazos al juicio tradicional, creándose base de datos sobre todos los asuntos que se ventilen en tal vía, para integrar un expediente electrónico en el que se agreguen todas las actuaciones procesales, que deberán ser firmadas electrónicamente. Aún así, el citado juicio, posee diversos tópicos que aún no se han resuelto, por ejemplo, la incertidumbre que se presenta en los expedientes al ser susceptibles de modificaciones por personas extrañas al proceso, como los denominados *hackers*. Inclusive, por la caída o lentitud del sistema, que no esta exento de sucederle al referido, puesto que los términos correrían en perjuicio de las partes. Ante ello, la posible solución se trata de encuadrar en el artículo 58-S, de la Ley en cita, misma que no se considera suficiente:

Artículo 58-S.- Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el...Sistema...haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular...de la administración del Sistema...

¹⁰² Irigoyen Urdapilleta César Octavio, Notas Generales del Juicio en Línea, Revista 10, Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2012, págs. 7 y 8. www.tfjfa.gob.mx.

...Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción...la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico...considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo... para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.”

4.4. Contestación a la Demanda.

Una vez admitida la demanda de nulidad, el Magistrado Instructor deberá correr traslado de la misma y emplazar a la parte demandada para que formule la contestación dentro del término legal establecido, considerando la vía en que se vaya a substanciar. Apercibiendo, que de no formularse la contestación en tiempo o al no referirse a todos los hechos, se tendrán por ciertas las manifestaciones hechas valer por la parte demandante. Constituyendo solamente una ventaja procesal, más no un fallo favorable, ya que si por medio de las pruebas que se rindan o por hechos notorios, tales manifestaciones pueden resultar desvirtuadas.

4.4.1. Elementos.

4.4.1.1. De Contenido.

Tal como la demanda, la contestación debe reunir ciertos requisitos legales que no deben ser desatendidos, so pena de ser apercibido por negligencia en la formulación del escrito de defensa. Los cuales deben consistir en lo previsto por el artículo 20, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala:

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

La autoridad debe manifestar por medio de razonamiento lógico-jurídicos, cuando se este en presencia de un incidente que amerite su razonamiento previo antes de entrar en al fondo del asunto.

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

La parte demandada debe establecer en la contestación, las razones por las cuales considere que no le asiste la razón a su contraparte, haciendo valer cuestiones de forma, como la personalidad no demostrada y con la que se ostenta en el juicio de nulidad, la parte demandante. Incluso, demostrando que la resolución impugnada aún no se encuentra firme, no afectándole en su interés jurídico o legítimo¹⁰³, así también como la extemporaneidad en la presentación de la demanda, determinando para ello su consentimiento.

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

La demanda debe contener el capítulo referente a los hechos, de no serlo aplica el apercibimiento para que los subsane, derivando que de no existir la parte demandante no tendría manera de tildarlos de falsos o expresar la manera real en que se llevaron a cabo, señalando la manera mendaz en que se conduce la su contraparte.

“IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.”

Reviste de gran importancia en la decisión de los asuntos, la manera en que los conceptos de impugnación se refutan, pues de ello deriva el fallo favorable. Para lo cual, deben señalarse como infundados, inoperantes o insuficientes, dependiendo la circunstancia en que se hayan planteado en el

¹⁰³ Artículo 8, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Fracción reformada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 28 de enero de 2011.

escrito inicial de la demanda. Así pues, la Sala debidamente integrada en cuerpo colegiado, decide la naturaleza de los conceptos de impugnación, identificándolos en alguna de las hipótesis expuestas.

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

Es viable realizar la observación previa sobre la indemnización por falta grave, misma que encuentra sustento en el artículo 6, párrafo cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que guarda estrecha relación con el artículo 34, párrafo séptimo, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, que medularmente consta en lo siguiente:

“...Habrà falta grave cuando:

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

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

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

...”

Así las cosas, la parte demandante, en su escrito de demanda, deberá verter las consideraciones pertinentes a que haya lugar a la indemnización, puesto que ante tal omisión la parte demandada no está constreñida a observar tal dispositivo legal. De ser lo contrario, debe desvirtuar los hechos encaminados a la obtención de tal beneficio, ya sea en contestación o en el incidente respectivo,

argumentado respectivamente la improcedencia de la actualización de la falta grave.

“VI. Las pruebas que ofrezca.”

De igual forma, la autoridad puede ofrecer todas aquellas pruebas consideradas como admisibles, considerando las expuestas en líneas anteriores. Con la particularidad, que en caso de que alguna autoridad sea la demandada, está solo puede señalarlas, pero no debe remitir aquellas catalogadas como confidenciales en determinadas materias, atento a la protección de la información pública gubernamental.

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

Cabe destacar, que el legislador aumenta los requisitos para la parte demandante, en cuanto a la prueba pericial o testimonial, puesto que no se considera tan oportuno aludir en la contestación a la demanda, cuestiones de formalidad que se deberían desahogar en el momento procesal oportuno.

4.4.1.2. Accesorios.

“I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.”

Asimismo, la parte demandada, también debe acompañar las copias necesarias de la contestación. Si alguna autoridad se ostenta como demandada, debe acompañar un solo ejemplar del expediente administrativo cuando esté se hubiese ofrecido. Mismo que se remitirá a la Sala del conocimiento, donde estará ha disposición de las partes que deseen consultarlo. Cabe resaltar, que la información que se declare reservada o gubernamental confidencial, no se incluirá en el mencionado expediente. Misma cuestión debe observarse cuando en el

expediente administrativo obren documentos privados del actor, los cuales se deben acompañar previo consentimiento del impetrante.

“II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.”

Como se ha indicado con antelación, en el Juicio de Lesividad, el demandado es el gobernado, la cual puede recaer en una persona jurídico individual como colectiva. Siendo que si la primera no actúa por propio derecho, deberá designar un representante legal, lo cual se acredita acompañando la documental pública correspondiente, para tales efectos. Lo cual es aplicable para la segunda con la salvedad que está no puede actuar por propio derecho, en atención a su existencia legal abstracta.

“III. El cuestionario que debe desahogar el perito...firmado por el demandado.”

Al igual que en la demanda, quien contesta deberá acompañar tal cuestionario en caso de ofrecer la prueba pericial, constando de antemano la firma autógrafa de quien lo emite.

“IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.”

La accionante puede ofrecer la prueba pericial anexando el respectivo cuestionario para los efectos de ser contestado por el perito que designe la demandada. En este caso, puede ampliar el cuestionario para que la contraparte de contestación de igual manera, anexándolo para los efectos correspondientes.

“V. Las pruebas documentales que ofrezca.”

Es de vital importancia que la demandada anexe las pruebas en que acredite las excepciones hechas valer, de lo contrario, formularía meras afirmaciones sin sustento legal, declarándose como inoperantes.

4.4.1.3. Prevención.

Una vez establecido el contenido de la contestación y de sus accesorios, es menester verter las prevenciones que para cada una de ellas opera. Para lo cual, en la primera hipótesis quien contesta por ningún motivo debe cambiar los fundamentos en que se funde y motive la causa legal por la que se emitió el acto o resolución recurrida, toda vez que se consideraría una transgresión procesal por la que se declararía la nulidad lisa y llana de la misma. Además de incurrir en responsabilidad administrativa, en caso de ser autoridad demandada, o en algún delito del fuero federal o común, en tratándose de un particular. En la segunda hipótesis, es aplicable lo dispuesto para los accesorios de la demanda de nulidad.

4.5. Procedencia de la Ampliación de la Demanda y su Contestación.

Cuestión novedosa y no prevista en otras materias procesales, es la ampliación que puede realizarse al escrito de demanda, el cual debe realizarse en los veinte días siguientes aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, siendo en vía ordinaria, puesto que en la vía sumaria, se tienen solamente cinco días, en la misma hipótesis. Siendo necesario establecer las hipótesis en las cuales procede dicha ampliación, para lo cual el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su parte conducente expresa literalmente lo siguiente:

“...

1. Cuando se impugne una negativa ficta.

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

III. En los casos previstos en el artículo anterior. (“Artículo 16.- Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal...”)

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22 (...En la contestación...no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar...expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma), no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

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

En la ampliación de la demanda deberá expresarse los mismos elementos de contenido como de accesorios, salvo con el señalamiento del número de juicio de nulidad que se le asignó. Operando los apercibimientos y los efectos en caso de omisión, ante tal requerimiento por parte del Magistrado Instructor. En el caso de ser vía ordinaria, el plazo para subsanar dichas omisiones es de cinco días, caso contrario en la vía sumaria, donde solo se cuenta con tres días para tales efectos.

Ahora bien, la contestación a la ampliación de la demanda, deberá realizarse en el término de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, siendo está en vía ordinaria, de lo contrario, quien conteste la ampliación cuenta solamente con cinco

días. De igual manera, operan los requisitos de contenido y de accesorios, aunque estos últimos, cuando han sido acompañados en la contestación de la demanda, no hay necesidad de exhibirlos de nueva vez. Considerando que si no se contesta en el referido término, precluirá su derecho para tales efectos.

4.6. Disposiciones Generales del Procedimiento.

El proceso fiscal se desarrolla mediante un procedimiento previsto de ciertas generalidades que deben cumplirse u observarse, en el afán de no generar cuestiones dilatorias, que en cierto momento pueden tener como consecuencia la obtención de un fallo no favorable. Dentro de esas generalidades, se consideran de mayor relevancia las referidas a Improcedencia de la Gestión de Negocios, de la Representación de las Partes en el Juicio Contencioso Administrativo, la Condenación de Costas e Indemnización, la Improcedencia y el Sobreseimiento, la Etapa Conclusiva y el Dictado de la Sentencia.

4.6.1. Improcedencia de la Gestión de Negocios.

La gestión de negocios consiste en una institución jurídica de naturaleza civil, donde una persona a la que se le denomina gestor, realiza voluntaria y gratuitamente un asunto sin estar obligado, para lo cual debe conducirse con suma diligencia, en atención a los intereses del dueño del negocio. Aunado a lo anterior, el jurista González y Gutiérrez, textualmente conceptualiza la gestión de negocios como:

“Es un hecho jurídico estricto sensu, en virtud del cual una persona que recibe el nombre de gestor, se encarga voluntaria y gratuitamente de un asunto de otra persona que recibe el nombre de dueño, con ánimo de obligarlo, y sin ser

*su representante por disposición de la ley o por convenio, o por acto unilateral de poder*¹⁰⁴

Establecido el concepto de la referida institución, cabe reiterar que la misma es improcedente en el juicio contencioso administrativo federal, en atención a que las partes deben estar debidamente representadas, sea por instrumento notarial o porque se le hayan conferido determinadas facultades para la defensa, siendo el caso particular de las autoridades.

4.6.2. Representación de las Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.

4.6.2.1. De los Gobernados.

Como se ha previsto en líneas anteriores, la persona jurídico individual al momento de acudir al juicio de nulidad representado por tercera persona, sea en calidad de actor o demandado, debe suscribir el instrumento notarial o carta poder ante dos testigos¹⁰⁵, por medio del cual se faculte a determinada persona con capacidad de ejercicio para que lleve a cabo las actuaciones procesales pertinentes a nombre de este. Hipótesis que no es aplicable a las personas jurídico-colectivas, en atención al reconocimiento legal que el Derecho le otorga. Para lo cual, desde la constitución de está, debe designarse la persona o personas físicas, que han de llevar a cabo la representación legal de la empresa. Incluso, de tener facultad los referidos, pueden suscribir mandato o poder, por medio de los cuales personas ajenas a la sociedad o asociación, efectúen los actos precisados en tales instrumentos. Cuestión que el jurista Pérez Fernández del Castillo, denomina como “*Representación Orgánica o Necesaria*”, en relación a las consideraciones siguientes:

¹⁰⁴ Gutiérrez y González. Ob., Cit., Supra 82, pág., 486.

¹⁰⁵ En la cual debe ser ratificada las firmas del otorgante y testigos ante Notario o ante los Secretarios de la Sala del Conocimiento.

“La representación de las sociedades se conoce como orgánica, necesaria o estatutaria; es la que tienen los órganos de administración para actuar a nombre y por cuenta de una persona moral o jurídica...”¹⁰⁶

Ahora bien, el artículo 5, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que la representación legal en ciertos casos pueda ser amplia o simple. La primera de ellas, se actualiza al momento en que se designa a Licenciado en Derecho, para que reciba notificaciones, realice las promociones de trámite, rinda pruebas en el escrito de demanda o en el momento procesal oportuno, presentar los alegatos antes del cierre de instrucción e interponer recursos. Anteriormente, podía interponer el juicio de amparo directo, contra la resolución definitiva de la Sala correspondiente, pero por la reciente interpretación al principio de parte agraviada, contenido en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política Federal, se ha limitado tal facultad, atento al criterio jurisprudencial 2a./J. 90/2012, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Superior, pendiente de publicarse en IUS, décima época, agosto de 2012, mismo que es del tenor literal siguiente:

AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a. /J. 199/2004). El artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite que el actor en el juicio contencioso o su representante legal, autorice por escrito a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, quien podrá elaborar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Amparo señala que cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, ésta será admitida en el juicio constitucional para todos los efectos legales, siempre que se compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas. Ahora, de esta última disposición no deriva que el autorizado para oír notificaciones tenga atribuciones para promover juicio de amparo directo en representación de su autorizante, ya que conforme a la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante

¹⁰⁶ Pérez Fernández del Castillo Bernardo, Representación, Poder y Mandato, Prestación de Servicios Profesionales y su Ética, 11ª ed., Ed., Porrúa, México, 2004, pág., 113.

decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso debe aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; todo lo cual significa que únicamente el directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional puede demandar la protección de la Justicia Federal, principio que la legislación reglamentaria de dicho precepto constitucional señala al disponer en su artículo 4o., que el juicio de amparo sólo podrá seguirlo el agraviado, su representante legal o su defensor, personas estas últimas que en todo caso podrían ser reconocidas en términos del citado artículo 13 para efectos de la promoción del juicio de amparo directo, pero no los autorizados para oír notificaciones, cuya participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.

Resulta aplicable además por analogía la tesis 2a. LXV/2012, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Superior, pendiente de publicarse en IUS, décima época, agosto de 2012, la cual refiere a la forma de aplicar el criterio jurisprudencial antes reproducido, la cual es del contenido literal ulterior:

MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA. FORMA DE APLICAR LA TESIS DE RUBRO: “AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a. /J. 199/2004).” El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P. /J. 145/2000, de rubro: “JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.”, estableció que la aplicación de la jurisprudencia a casos concretos iniciados con anterioridad a su emisión no viola el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que su contenido no equivale a una ley en sentido formal y material, sino que solamente contiene la interpretación de ésta. Ahora, esta determinación tratándose de procedimientos de modificación de jurisprudencia en los que se resuelve abandonar una anterior, no llega al extremo de privar de efectos jurídicos la aplicación que se hubiese hecho de una jurisprudencia superada bajo ese mecanismo, cuando se refiera a la procedencia de algún medio de impugnación, ya que si el interesado se acogió a un criterio que en su momento le resultaba obligatorio para adoptar una vía legal de defensa, la interrupción de la jurisprudencia modificada no debe privarlo de la posibilidad de continuar con una instancia ya iniciada, porque uno de los fines de la jurisprudencia es la seguridad jurídica y sería ilógico que su observancia posterior resulte adversa a los intereses de quien, constreñido por ella, procesalmente optó por ajustar su estrategia defensiva a lo que aquélla le

ordenaba. Consecuentemente, al pretender aplicar la jurisprudencia 2a./J. 199/2004 modificada que define nuevas condiciones para la procedencia del juicio de amparo directo promovido en un procedimiento contencioso administrativo, debe primero analizarse si el interesado aplicó en su favor la jurisprudencia anterior, y si lo hizo válidamente durante su vigencia; esto es, antes de la publicación de la jurisprudencia modificada. De reunirse ambos hechos, el juzgador debe continuar con la secuela legal iniciada para no privar al promovente de la oportunidad de ser oído tan sólo por el cambio de criterios.

Sin que obste a lo anterior, que la referida representación, se designa como autorización en términos amplios, a *contrario sensu*, de la establecida para el único efecto de oír y recibir notificaciones e imponerse de los autos, a favor de cualquier individuo con capacidad de ejercicio. Así las cosas, para que la persona autorizada en tales términos, pueda realizar su actuación más amplia, debe acreditar ante la Sala respectiva, que se encuentra en el legalmente ejerciendo como de Licenciado en Derecho.

Cabe destacar, que por la importancia que reviste la materia fiscal ha dado pauta para la creación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, misma que inició labores desde el mes de septiembre de 2011, la cual tiene como principio básico del organismo público descentralizado, no sectorizado, el garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal. Teniendo como atribución y facultad, la representación y defensa gratuita de personas jurídico individual o colectivas, siempre y cuando el o los créditos fiscales, no excedan de treinta veces el salario mínimo general del Distrito Federal, elevado al año, sin considerarlas actualizaciones, accesorios o multas que se pudieren derivar. Mientras sean emitidos por autoridades fiscales federales, por autoridades coordinadas de las entidades federativas o por los organismos fiscales autónomos.

La asesoría que presta la Procuraduría, consta de la interposición de recursos administrativos, de la demanda de nulidad y de recursos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el amparo directo contra

resoluciones definitivas del mismo organismo jurisdiccional. Convirtiéndose para ello, en el primer ombudsman mexicano en materia fiscal en el orden federal, puesto que no solamente lleva la representación del contribuyente en la instancia administrativa o jurisdiccional, sino que tiene facultad de investigación de las quejas de contribuyentes, por presuntas violaciones a sus derechos, para formula recomendaciones no vinculatorias, señalando las medidas correctivas o las posibles responsabilidades en las que pudieran incurrir las autoridades fiscales federales. Además de poder realizar constantes reuniones con las autoridades fiscales y organismos fiscales autónomos, con la participación de los contribuyentes mediante representantes interlocutorios, tal cual lo establece el considerando número dos, del Acuerdo General 06/2011, mismo que es del tenor literal siguiente:

“2.- Que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, tiene la facultad de convocar y realizar reuniones periódicas y extraordinarias con autoridades fiscales federales, con el propósito de establecer una interlocución permanente y de alto nivel entre los participantes, a efecto de mejorar y fortalecer las relaciones entre autoridades y contribuyentes.”¹⁰⁷

Bajo esa tesitura, el o la contribuyente tiene la opción de acudir ante está representación legal gratuita, o designar a Licenciado a Derecho para que lleve a cabo las actuaciones procesales correspondientes a fin de obtener un fallo favorable.

4.6.2.2. De las Autoridades.

En lo que hace a la representación de las autoridades, esta atenderá a la legislación o reglamentación que se expida para tales efectos. Ya que en ciertas

¹⁰⁷ Acuerdo General número 06/2011, de fecha veintiuno de octubre de dos mil once, que establece el Procedimiento para el Registro de las Organizaciones de los Contribuyentes.

ocasiones, la defensa jurídica está conferida a un organismo desconcentrado o a las unidades administrativas, decreto o reglamentación expedida por el Ejecutivo Federal, para lo cual deben fundar y motivar tal circunstancia. Más sin embargo, por la celebración de diversos Convenios entre las Secretarías de Estado y los Gobiernos de las Entidades Federativas, se delega la representatividad de las mismas en el juicio contencioso administrativo federal, donde el órgano desconcentrado competente de la defensa, puede adherirse al contenido de las contestaciones de demanda¹⁰⁸

Las autoridades demandadas, sea directa o indirectamente, pueden autorizar a personas en términos amplios en la contestación de la demanda. Facultad que ha generado descontento, ya que los gobernados deben cumplir con requisitos más amplios que la autoridad. Conflicto que se ha resuelto, con el razonamiento que las autoridades los actos de estas últimas gozan de credibilidad, además que su origen se contemplada en los ordenamientos legales correspondientes, donde la contestación no se asemeja aún acto de molestia por el cual se deba fundar y motivar las facultades para su actuación.

4.6.2.3. De los Terceros.

Se ha establecido que los terceros, en ciertas ocasiones acuden al juicio de nulidad, para lo cual deben acreditar su personalidad, por lo que siendo un particular o una autoridad, no se presentaría complejidad alguna. Pero al tratarse, de una determinación de crédito fiscal, por el cual las participaciones de las utilidades aumenten, el sindicato que sea titular del contrato colectivo, es quien debe apersonarse en el juicio, en atención al artículo 121, de la ley Federal del Trabajo, que dispone textualmente los siguiente:

¹⁰⁸ Ejemplificando la hipótesis, la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, puede contestar la demanda, donde las Administraciones Locales Jurídicas, del Servicio de Administración Tributaria, con sede en el estado de Guanajuato, se adhieren al contenido manifestado en la referida contestación.

“Artículo 121.-...

...

II...el sindicato titular del contrato colectivo o la mayoría de los trabajadores de la empresa, podrá formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzgue conveniente; y...”

Así las cosas, cuando exista contrato colectivo, el sindicato titular encabezara la representación legal colectiva del gremio laboral que se vea afectado por la presentación de la demanda que pretenda nulificar, mediante razonamientos lógico-jurídicos, los efectos de la resolución recurrida.

4.6.3. Causas de Improcedencia y Sobreseimiento.

En los procesos existen causas por las cuales el juicio no puede seguir su trayectoria común, es decir, culminando con el dictado de la sentencia. Suelen actualizarse al presentar la demanda, al contestarla, durante el procedimiento, inclusive, en la resolución de la litis. A esas causas se les considera de Improcedencia o en su caso de sobreseimiento, cuestiones distintas, aunque la primera puede ser casual para que se actualice la segunda. Al respecto, resulta aplicable la explicación que vierte el jurista Fernández Martínez:

“Por causa de improcedencia se debe entender el motivo que impide que el juicio que se promueva ante el Tribunal...no obstante haberse admitido y tramitado...dicte una resolución adversa para el promovente, por darse una causa que impide que se emita una resolución respecto al fondo del asunto planteado...Por sobreseimiento se entiende la forma de terminar un juicio, sin entrar al fondo del asunto planteado”¹⁰⁹

¹⁰⁹ Fernández Martínez Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, 2ª ed., Ed., Mc Graw Hill, México, 2000, págs., 407 y 408.

Ahora bien, en el juicio de nulidad federal, se prevén ciertas causas de improcedencia en el artículo 8, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como pueden ser la no afectación de intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación; cuando al Tribunal no le compete conocer; cuando los actos hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, habiendo identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas; cuando se consientan, entendiéndose por tal acción, cuando no se promueve algún medio de defensa, en los plazos que dispongan las disposiciones aplicables; cuando los actos sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; que los actos puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa; cuando los actos sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; aquellos actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; contra reglamentos; cuando no se hagan valer conceptos de impugnación en la demanda; cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados; que puedan impugnarse en los términos del artículo 97, de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida; que los actos hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal; y que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas.

En la referida Ley, el artículo 9, establece las causas de sobreseimiento, actualizándose al momento de que le demandante se desiste de su pretensión;

cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causal de improcedencia; cuando el demandante muera durante el juicio, procediendo la suspensión de una año a que se ha hecho alusión en líneas anteriores, salvo que su pretensión sea intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso; si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, en ese caso, debe satisfacer la pretensión del demandante; y cuando el juicio queda sin materia.

4.6.4. Costas e Indemnización.

Es otras materias, las costas procesales suelen ser sufragadas por la parte que no acreditó su dicho sobre el conflicto. Consistiendo en una suma monetaria impuesta por el órgano resolutor, teniendo por objeto resarcir los daños y perjuicios, generados por la excitación de la maquinaria jurisdiccional para que cumplierse determinadas obligaciones de dar, hacer o no hacer. Así las cosas, en el juicio contencioso administrativo federal, no procede la condenación de costas, salvo que estas tengan por finalidad propósitos notoriamente dilatorios. El artículo 6, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su parte conducente, que las cuestiones dilatorias radican cuando de la resolución que confirma la validez de una resolución se beneficie económicamente por el aplazamiento del cobro, ejecución o cumplimiento. Atento a que los conceptos de impugnación, se aprecien a simple vista como improcedentes o infundados.

Bajo ese orden de ideas, no puede considerarse lo esgrimido anteriormente, cuando la resolución confirmatoria, verse sobre cantidades a las cuales les corre aparejada actualización, recargos y multas, a que aluden las disposiciones relativas del Código Fiscal de la Federación. Por otro lado, el artículo citado en el anterior párrafo, dispone que la autoridad que incurre en falta grave¹¹⁰, debe indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios

¹¹⁰ Véase pág., 137.

causados, cuando la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica, cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. Argumento orientador consta la tesis aislada número VII-TASR-1GO-17, emitida por la Sala Regional del Golfo, publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, séptima época, año II, número 12, julio 2012, página 236, misma que expresa textualmente lo siguiente:

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS.- LA ACTUALIZACIÓN DE LOS TRES ELEMENTOS PARA IMPUTAR UN DAÑO ANTIJURÍDICO AL ESTADO, COMO NEXO CAUSAL ENTRE LOS HECHOS Y LA ACCIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.- *La imputación de un daño antijurídico al Estado exige tres condiciones o requisitos fundamentales: I. La acción u omisión de su actividad o función administrativa expresada indistinta o concurrentemente en forma de actos y hechos administrativos; a saber, aquellos que el Estado realiza bajo un orden jurídico creador de situaciones jurídicas individuales y están revestidos de cierta formalidad; II. La relación del Estado y sus agentes por virtud de la cual quedan éstos integrados a la organización prestadora de actividades o servicios correspondientes a aquél; III. La titularidad del Estado respecto de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes...De esta forma, al encontrarse reunidas las tres condiciones necesarias para la imputación de un daño al Estado, el nexo causal entre la privación de la posesión y propiedad del vehículo a la actora (hechos), con la actuación del estado (detención, embargo precautorio y la declaratoria de que el vehículo pasaba a propiedad del fisco federal) (acción del Servicio de Administración Tributaria), se encuentra plenamente acreditado y ello basta para reconocer su derecho a la indemnización por daños y perjuicios.*

A su vez, el último párrafo de la disposición en comento, dispone que tanto la condenación de costas o la indemnización, se hará valer a través de la vía incidental, para lo cual se puede solicitar previamente en el escrito inicial de demanda o en la contestación de ésta, atendiendo a la hipótesis que se configure, desarrollándolo tal cual lo prevé el criterio jurisprudencial número 2a. /J. 194/2007, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, octubre de 2007, página 239, que literalmente reza de la forma siguiente:

DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 6o., CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA SENTENCIA DEBE RECONOCER SÓLO EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN SOLICITADA POR ESE CONCEPTO, MIENTRAS QUE LA DEMOSTRACIÓN DE LA AFECTACIÓN PATRIMONIAL, DEL NEXO CAUSAL RELATIVO Y DE SU CUANTÍA DEBEN RESERVARSE AL INCIDENTE RESPECTIVO. De la interpretación de los artículos 6o., cuarto párrafo, 17, 20 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se concluye que la indemnización a que se refiere el primero de los preceptos debe solicitarse en la demanda o en la ampliación, si procede, y cuando se estime demostrado que la unidad administrativa correspondiente incurrió en falta grave, siempre que la autoridad no se hubiese allanado al contestar la demanda, la sentencia debe declarar en forma preliminar que el particular tiene derecho a ser resarcido en su patrimonio; mientras que la existencia de los daños y perjuicios, si éstos son consecuencia directa e inmediata de la resolución nulificada y su cuantía específica, deben ser materia de prueba en el incidente que habrá de tramitarse en términos del artículo 39 de la ley procesal citada. Lo anterior es así, porque hasta la sentencia que declare la nulidad podrá evidenciarse la existencia de la falta grave y la conducta procesal de la autoridad enjuiciada, consistente en no allanarse al contestar la demanda, aunado a que el monto de los daños y perjuicios que en su caso se hayan producido sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución viciada; de ahí que la exigencia de que tales elementos sean demostrados en el procedimiento contencioso implique una carga excesiva al particular.

4.6.5. Medios Probatorios.

En el curso del procedimiento se presenta la etapa en que las partes deben acreditar la razón de su dicho, para que el órgano colegiado que integra la Sala, forme convicción respecto a lo aseverado por las partes. Aportando las pruebas admisibles, ya sea en el escrito de la demanda o en el periodo probatorio, incluso, hasta antes del dictado de la sentencia. Tal cual lo expresa literalmente el artículo 79, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en todo aquello que no le sea contrario:

“Artículo 79.-...

Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.”

Aunado a ello, las partes pueden aportar pruebas supervenientes, siempre y cuando se presenten antes del dictado de la sentencia, teniendo la facultad el Magistrado Instructor, de ordenar cualquier diligencia o desahogo de pruebas, no habiéndose cerrado la instrucción o en cualquier caso solicitando ante el Pleno o Sección, la reapertura de ésta, cuestiones que ya han sido aludidas con antelación. Siempre y cuando estas pruebas revistan una característica esencial para la solución del conflicto, debiendo apreciar si estas reúnen los principios de pertinencia e idoneidad, previstos en la tesis aislada número VII-TASR-PE-17, emitida por la Sala Regional Peninsular, publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, séptima época, año II, número 12, julio 2012, página 245, misma que expresa textualmente lo siguiente:

PRINCIPIOS DE PERTINENCIA E IDONEIDAD DE LA PRUEBA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.- *Si bien el artículo 40, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refiere que en el juicio contencioso administrativo federal, serán admisibles toda clase de pruebas, con las excepciones que apunta dicho precepto, es el caso que ello no significa que el Magistrado Instructor está obligado a admitir y desahogar como pruebas todas aquellas que ofrezcan las partes en el juicio, sino que para su admisión, éstas deben cumplir con los principios de pertinencia y de idoneidad de la prueba. En efecto, el artículo 46 de la ley adjetiva, establece una serie de reglas de valoración de las pruebas rendidas por las partes...señalándose en cuanto a las pruebas pericial y testimonial, así como a otras pruebas distintas de las documentales, que el valor de las mismas quedará ala prudente apreciación de la Sala. Por su parte, el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria...atento a lo dispuesto en el artículo 1º, primer párrafo, de la ley adjetiva, establece que el tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria. De donde se sigue que al señalar el artículo 38, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que una de las atribuciones del Magistrado Instructor, es la de admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas, ello conduce a estimar que efectivamente cuenta con la facultad de analizar si las pruebas ofrecidas por las partes no sólo están relacionadas con la cuestión o hecho a demostrar*

(que no es otro que el principio de pertinencia de la prueba), sino que también está facultado para verificar si las pruebas son el medio apropiado y adecuado para demostrar los hechos materia de la controversia planteada, que es precisamente el principio de idoneidad de la prueba. Principios que si bien no están previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ni en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sí se contemplan en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria...al señalar que para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos. Por lo que a fin de verificar si las pruebas ofrecidas por las partes en el juicio, cumplen con los principios de pertinencia y de idoneidad de la prueba, resulta conducente analizar la naturaleza de dichos medios probatorios, para quede ese modo se confronte con la pretensión de las partes que persiguen con su ofrecimiento.

En lo que hace a la valoración de las pruebas, el Magistrado Instructor, deberá observar a detalle cuando estas se configuran en pruebas plenas, considerando que son aquellas que las partes formulan cuando tienen plena capacidad de ejercicio, que no las constriñan para realizar tal manifestación y que sean hechos propios del actor o de su representante legal en lo concerniente al negocio. Como puede ser la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales. Dejando en la Sala la libre valoración sobre la prueba pericial o testimonial, aún cuando el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, está adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas bajo este sistema, debiendo fundar razonadamente esta parte en la resolución.

4.6.5. Alegatos o Etapa Conclusiva.

Al concluir la etapa probatoria y no habiendo diligencia pendiente de realizar, las partes deben formular los alegatos correspondientes, dentro de los

cinco días¹¹¹ después al en que surta efectos la notificación realizada para tales efectos por el Magistrado Instructor. En los alegatos se pueden robustecer los conceptos de impugnación en base a lo que haya contestado la parte contraria, esgrimiendo que su derecho prevalece sobre el antagónico, considerándolo como alegatos de bien probado, mismos que sustenta el criterio jurisprudencial número I.7o.A. J/37, emitido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, página 1341, que literalmente reza de la forma siguiente:

ALEGATOS DE BIEN PROBADADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO, SIGNIFICADO Y CONFIGURACIÓN.

En todo procedimiento existen, generalmente, dos etapas perfectamente diferenciables: la de instrucción (que abarca todos los actos procesales) y la de conclusión o resolución; dividiéndose a su vez la instrucción en tres fases: postulatoria o expositiva (que permite instruir al juzgador en la litis a debate), probatoria (que tiene la finalidad de llegar al conocimiento objetivo de la controversia mediante los elementos que ofrecen las partes para acreditar sus posiciones contrapuestas, fase que cuenta con sus estadios de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo) y preconclusiva, integrada por los alegatos o conclusiones de las partes. En ese orden de ideas, se advierte, aunque sea de una manera muy general, que los alegatos son las argumentaciones verbales o escritas que formulan las partes una vez concluidas las fases postulatoria y aprobatoria; en una acepción general, se traduce en el acto realizado por cualquiera de las partes mediante el cual se exponen las razones de hecho y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos, pretendiendo demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho y no así los argumentos y probanzas de su contraparte. En este sentido, alegar de bien probado significa el derecho que asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Así, la exposición de alegatos en el juicio contencioso administrativo, no tiene una forma determinada en las leyes procesales, pero debe tenerse en cuenta que se configura con la exposición metódica y razonada de los hechos afirmados en la demanda, las pruebas aportadas para demostrarlos, el valor de esas

¹¹¹ Como se ha venido estableciendo en párrafos anteriores, en vía sumaria, el término para el cierre de instrucción, se indica en el auto admisorio, por el cual no debe ser mayor a sesenta días siguientes al que se prevea el referido, en atención a los artículos 58-4, párrafo segundo y 58-11, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

pruebas, la impugnación de las pruebas aportadas por el contrario, la negación de los hechos afirmados por la contraparte, las razones que se extraen de los hechos probados, y las razones legales y doctrinarias que se aducen a favor del derecho invocado.

Además, en los alegatos no pueden realizarse manifestaciones distintas a las hechas valer en los conceptos de impugnación, sino que significa recapitular en forma sucinta todo lo acaecido en la fase postulatoria e instructiva, por lo que si se hicieren valer, la Sala no tiene la obligación de estudiarlos o considerarlos para la resolución. Acreditando el dicho expuesto, sirve de sustento lo expresado por el jurista Carrasco Iriarte, que al respecto señala:

“Los alegatos no constituyen otra instancia dentro del procedimiento, sino sólo un medio a través del cual las partes pueden manifestar lo que a su derecho convenga en relación a los puntos controvertidos del acto impugnado”¹¹²

4.6.7. Cierre de la Instrucción.

Una vez establecida la esencia que poseen los alegatos, es menester dar seguimiento al procedimiento, para lo cual si fenece el término para presentarlos, con o sin ellos, deberá emitirse el acuerdo que declare cerrada la instrucción. En vía ordinaria tradicional, no se puede fijar otra fecha para el cierre, cuestión diversa a la prevista en la vía sumaria tradicional, pues el Magistrado Instructor, tiene la obligación de observar que el expediente en que radique el asunto se encuentra debidamente integrado, procediendo a cerrar la instrucción. Salvo que del exhaustivo análisis, se desprenda lo contrario, se deberá fijar nueva fecha dentro de los diez días hábiles siguientes a que emita tal acuerdo. La excepción

¹¹² Carrasco Iriarte Hugo, Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, Ed., Themis, México, 1989, pág., 117.

que se prevé para la no emisión del acuerdo de cierre, es que se actualice una causa de sobreseimiento.

4.7. Sentencia Definitiva del Juicio Contencioso Administrativo.

La sentencia es el acto por el cual el órgano jurisdiccional, al apreciar los argumentos vertidos por las partes en el proceso, y valorar las pruebas que soportaron tales dichos, decide a quien le asiste la razón, fundando y motivando cada circunstancia, declarando o condenando a una de las partes. Bajo esa tesitura, las sentencias se componen tradicionalmente de tres partes importantes; la referente a los resultandos, a los considerandos y a los resolutivos. En la primera, se desarrolla sucintamente todo las actuaciones que se dieron en el procedimiento, es decir, desde la presentación del escrito inicial de demanda, hasta el auto por el cual se da el cierre de instrucción. En la segunda, establece a *grosso modo*, los planteamientos que esgrimió la parte demandante, como la contestación de la demandada, y esencialmente la convicción que el órgano colegiado crea respecto de esas manifestaciones, tildando al concepto de impugnación fundada, infundada, insuficiente o inoperante. En la tercera y última parte, se establece la parte que logró demostrar su acción u excepción, declarando o condenando a actos u hechos para alguna de las partes. El jurista Sánchez Pichardo, concibe a la sentencia como una estructura lógica, en atención a los siguientes comentarios:

*“Concebida la sentencia como un gran silogismo jurídico, los resultandos serían la premisa mayor, donde se enuncian de manera general la cuestión planteada; los considerandos serían la premisa menor, donde se particulariza la norma general en relación con los hechos controvertidos; y los resolutivos serían la conclusión”*¹¹³

¹¹³ Sánchez Pichardo, Ob., Cit., Supra 87, pág., 648.

Se considera valido el argumento, de una manera general, pero en lo singular no prevalecería, toda vez que hay partes de la sentencia donde no se establece ninguna figura lógica, sino que se pueden apreciar con mayor amplitud en los considerandos, donde el órgano jurisdiccional establece como premisa mayor el dicho de la parte actora, acto seguido, como premisa menor, se enuncia lo argüido por la parte demandada, para finalizar con la conclusión que deriva en el raciocinio que formula de ambas manifestaciones. Por lo que de cada considerando, se congenian para establecer la conclusión, que a *grosso modo*, alude el jurista en cita.

En consecuencia, la sentencia que emita la Sala o Sección, debe ser emitida por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados que integren la misma, durante los sesenta o diez¹¹⁴ días siguientes al cierre de la instrucción. Bajo esa circunstancia, el Magistrado que no este de acuerdo, podrá formular un voto particular precisando las razones por las cuales difiere del sentido del fallo, mismo que deberá presentar en un plazo que no sobrepase de diez días al en que se haya presentado dicho proyecto.

Ahora bien, el razonamiento con el que dirima controversia puesta a conocimiento de la Sala, debe fundarse en derecho, atendiendo en todo momento a la pretensión que el actor haga valer en su demanda de nulidad en contra de la resolución recurrida. Ante ello, no está impedida para observar lo que la parte demandada esgrime en su contestación, pues de ello se transgrediría el principio de exhaustividad y congruencia a que alude el criterio jurisprudencial V.3o. J/2, emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIX, abril de 2004, página 1360, mismo que es del tenor literal siguiente:

¹¹⁴ En tratándose de la Vía Sumaria.

SENTENCIAS DE NULIDAD. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA, SI OMITIÉSE PRONUNCIARSE SOBRE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA. *El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación impone a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la obligación de examinar todos los puntos controvertidos en el juicio fiscal; por tanto, para que la resolución correspondiente se ajuste a derecho se deben respetar los principios de exhaustividad y congruencia de la disposición legal citada, pronunciándose respecto de todos y cada uno de los argumentos que por vía de contestación de la demanda formuló la autoridad, por lo que, al omitir dicho pronunciamiento, transgrede la disposición contenida en el referido precepto.*

Por lo que hace a los conceptos de impugnación que pudiesen traer la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, estos podrán ser analizados primeramente a aquellos que solo tengan como finalidad, la impresión de efectos por la omisión de los requisitos formales o por vicios de procedimiento. Por los cuales, solo debe asentarse la forma en que se afectó y la trascendencia de tal ilegalidad. Cuestión que se acredita con el criterio de tesis VII-P-2aS-122, emitido por la Segunda Sección de la Sala Superior, publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, séptima época, año II, número 10, mayo 2010, página 362, misma que es del tenor literal siguiente:

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU ESTUDIO DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PARA LOGRAR LA NULIDAD LISA Y LLANA, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL ACTOR.- *En los términos del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, y su correlativo 50, segundo párrafo de la vigente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, corresponderá al Órgano Jurisdiccional examinar primero aquellos conceptos de impugnación que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución o acto impugnado. De lo cual se desprende que queda al prudente arbitrio del Órgano Jurisdiccional de Control de Legalidad determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de impugnación atendiendo a la consecuencia que para el actor tuviera el que se declararan fundados, a fin de determinar si con dicha declaratoria procede o no la nulidad lisa y llana que mayor beneficio jurídico origine para el actor. Por lo anterior, al someterse el asunto ante este Órgano Jurisdiccional, le corresponderá dilucidar de manera preferente aquellas cuestiones que*

originen dicho mayor beneficio para el actor afectado con el acto administrativo, conforme al artículo 237 mencionado, que permite hacer posible la tutela judicial efectiva, esto es, el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia a que se refiere el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tanto que exista una incorrecta fundamentación en la demanda, así como de los conceptos de impugnación, podrá corregir tales aseveraciones erróneas por parte del particular, pero le está estrictamente prohibido cambiar los hechos de la misma, así como de las contestaciones. Pues ante tal hipótesis, la Sala o Sección, alterarían la litis de origen, para lo cual daría por resultado una sentencia incongruente para las partes, toda vez que la litis se traba al momento, de que se produjere la contestación a la demanda o a la ampliación. Lo que equivaldría, a una violación del principio de imparcialidad que debe predominar en todos los juzgadores de los organismos y órganos jurisdiccionales.

Bajo esa tesitura, las Salas o Secciones de la Sala Superior, deben resolver únicamente sobre lo que objete la accionante, limitándose a tratar de anular o modificar los actos no recurridos, puesto que ante ello se entiende que los mismos se tienen por consentidos, y como tal no procedería el juicio de nulidad, ya que la misma se encontraría fuera del término legal para impugnarlos. Una vez asentado lo referido a la sentencia del juicio de nulidad federal, cabe precisar que clase de sentencias figuran en el mismo, desprendiéndose para ello el siguiente análisis.

4.7.1. Clases de Sentencias.

El Derecho Procesal, prevé la existencia de diversas clases de sentencias, según sea la materia a tratar o el acto procesal que se haya efectuado¹¹⁵, de ello

¹¹⁵ Ejemplificando la hipótesis, puede aludirse a las sentencias interlocutorias, derivadas de algún incidente o incluso del sobreseimiento, atendiendo a la materia, como se asentó en el apartado respectivo.

su especialización y el resultado de excluir una de otra. Por ello, en el juicio contencioso administrativo federal, existen las sentencias declarativas positivas o negativas para las partes, las que establecen una condena o las que constituyen un nuevo estado jurídico. Derivando para ello, en un estudio exhaustivo sobre cada una de ellas, con el efecto de concretar la naturaleza y sentido que encierran.

4.7.1.1. Declarativa.

Esta clase de sentencia, produce el efecto de determinar el derecho, sea positivo o negativo, para las partes intervinientes, es decir, al ser un efecto positivo se adecua para alguna de las partes el favorecimiento del fallo, al declarar que le asiste la razón, cosa contraria, cuando establece un efecto negativo, al emitir la resolución desfavorable. Para mayor abundamiento, el jurisconsulto Eduardo Pallares, conceptualiza la sentencia declarativa como:

“Son aquellas cuya decisión consiste en una mera declaración o accertamiento del derecho o de determinadas condiciones de hecho...El concepto de sentencia declarativa, esta íntimamente relacionado con el de acción declarativa.”¹¹⁶

En ese orden de ideas, la sentencia declarativa en el juicio de nulidad federal, puede establecer la validez del acto impugnado, declarar la nulidad lisa y llana o imprimir ciertos efectos. Es decir, en esta última hipótesis, la Sala del conocimiento puede establecer que la autoridad demanda bajo sus facultades discrecionales, emita una resolución que no afecte más que la impugnada por el particular. Así las cosas, en cuanto a la sentencia que declara la nulidad y para efectos, el jurista Margain Manautou, argumenta lo siguiente:

¹¹⁶ Pallares, Ob., Cit., Supra 3, pág., 730.

“...es declarativa para efectos cuando se emite un acto que no se encuentra debidamente fundado y motivado, porque...afecta a las defensas del particular y trasciende al sentido de la resolución...es lisa y llanamente declarativa cuando demostrado por el actor que la resolución se dictó en contravención de la disposición aplicada o se dejó de aplicar la debida...no pudiendo la autoridad dictar otro acto con nuevos fundamentos y razonamientos...”¹¹⁷

4.7.1.2. Condenatoria.

Su naturaleza consiste en la pretensión de la accionante y la resistencia de la demandada, donde el órgano colegiado se pronuncia sobre la existencia de tal derecho u excepción para una de las partes, determinando si habrá condenación alguna, acarreando una ejecución forzosa, es decir, cuando se ordena a la autoridad que dicte una nueva resolución ajustada a la misma. En palabras del procesalista Eduardo Pallares, la sentencia condenatoria posee ciertas condiciones, mismas que son del tenor literal siguiente:

- a) *“La existencia de una norma jurídica que imponga al demandado la obligación cuyo cumplimiento exige el actor o faculte al juez para imponerla...;*
- b) *Que dicha obligación sea exigible en el momento en que se produzca el fallo...;*
- c) *Que el derecho del actor sea violado o desconocido por el demandado, voluntaria o involuntariamente, con mala fe o sin ella...;*
- d) *Que el actor y el demandado estén legitimados en la causa...”¹¹⁸*

¹¹⁷ Margain Manautou, Ob., Cit., Supra 95, pág., 351.

¹¹⁸ Pallares, Ob., Cit., Supra 3, pág., 728.

4.7.1.3. Constitutiva.

La presente sentencia, no declara ni condena, sino que origina una nueva relación jurídica, en el entendido que produce efectos para el futuro, siempre y cuando se declare firme o como cosa juzgada. Que de explorado razonamiento jurídico, significa que no admita recurso o medio de defensa alguno, considerándose como la verdad legal. Para lo cual, la sentencia en comento debe revestir dos características esenciales, en palabras del jurista Margain Manautou, se adecuan en las siguientes:

- a) *“...el juez coopera a la formación de nuevas situaciones jurídicas concretas.*
- b) *...no comprueba lo que ya existe, sino que crea algo nuevo que antes no existía.”¹¹⁹*

4.7.2. Diversos Sentidos de la Sentencia Definitiva en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Establecida la naturaleza y características de las sentencias, es menester atender a su regulación jurídica en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, considerando los diversos sentidos en los que se pueden dictar, así como los efectos que producen en relación con el acto impugnado, en el entendido que pueden reconocer la validez, declarar su nulidad, sea está parcial o total.

¹¹⁹ Margain Manautou, ob., Cit., Supra 95, pág., 351.

4.6.8.1. En el Sentido de Reconocer la Validez de la Resolución Impugnada.

Cuando la parte demandante no logra desvirtuar la presunción de validez que gozan todos los actos o resoluciones de autoridad, ya que sus conceptos de impugnación fueron declarados infundados, insuficientes o inoperantes, lo correspondiente sería que se declarase la validez, puesto que la parte demandada probó atingentemente los hechos por los que se negó lisa y llana la validez de dicho acto recurrido. Su fundamento consta en el artículo 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dispone:

“... Artículo 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

...”

Como se podrá observar el sentido de la presente sentencia, no encierra complejidad alguna, ya que solo se refiere a ser una declaración negativa, puesto que la parte actora no probó su acción en el proceso, para lo cual se tiene por intocada la resolución recurrida, derivando en que se pueda seguir el cause normal de sus facultades fiscalizadoras o recaudatorias.

4.6.8.2. En el Sentido de Declarar la Nulidad de la Resolución Impugnada.

El sentido que guarda esta sentencia es declarar un efecto positivo para la parte accionante, es decir, cuando los conceptos de impugnación fueron declarados fundados y suficientes para declarar la nulidad lisa y llana del acto recurrido, toda vez que por el razonamiento lógico-jurídico implementado los Magistrados de la Sala o Sección, crean convicción de la ilegalidad que le reviste. Así pues el artículo 51, de la multicitada Ley, establece diferentes hipótesis por las cuales se considera ilegal un acto o resolución, a saber:

“Artículo 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

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

...”

De la fracción primera, cabe resaltar que en ocasiones el funcionario por medio de la delegación de atribuciones y facultades, tiene competencia, pero por una insuficiente fundamentación y motivación, se considera como incompetente para emitir resoluciones administrativas que afecten al destinatario. En la fracción segunda, atañe a las formalidades que deben revestir las resoluciones o actos de la autoridad, ya que por la omisión a los preceptos legales, estos vulneran los derechos humanos y garantías de los gobernados, dejándolos en estado de indefensión. Ahora bien en la fracción tercera, alude a las violaciones cometidas en el procedimiento, que trasciendan a la defensa de los particulares, dentro de

está hipótesis, cabe mencionar que la autoridad debe seguir ciertos lineamientos en sus actuaciones administrativas, puesto que de omitir alguna regla primordial la afectación consistiría en que lo subsecuente se estime ilegal, en virtud de ser fruto de actos viciados. Bajo ese orden de ideas, la fracción cuarta obedece a que la autoridad no efectuó su actuación correspondiendo a la motivación que menciono, o que en cierto caso, aplica la norma jurídica de una manera equivocada, sea en exceso o escasamente, causando incertidumbre en el destinatario de la acto o resolución, al no saber ante que hipótesis es que se actualiza el proceder de la autoridad. En la quinta y última fracción, se encuentra lo que se tilda como abuso de poder o desvió de este, actualizando la indemnización de daños y perjuicios ocasionados al particular, atento lo dispuesto por el artículo 6, último párrafo, fracción III, de la Ley en comento.

Ahora bien, al encuadrarse el acto o resolución recurrido en alguna de las hipótesis anteriores, salvo la indicada en la fracción II y III, la Sala o Sección del Tribunal, deberá declarar la nulidad lisa y llana del mismo, en relación con el artículo 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece:

“Artículo 52.- La sentencia definitiva podrá:

...

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

...”

4.6.8.3. En el Sentido de Declarar la Nulidad Parcial de la Resolución Impugnada.

En determinadas ocasiones, el acto o resolución impugnada se considera ilegal, por cuestiones de forma citadas en el artículo 51, fracción II y III, de la referida Ley, desprendiéndose para ello en una sentencia declarativa para efectos.

Los cuales pueden radicar en que la autoridad emita un nuevo acto o resolución, incluso, que se reponga el procedimiento. El razonamiento para tal conclusión, radica que la formalidad que fue transgredida, se considera que no afecta las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada. Así las cosas, atento a lo dispuesto por el artículo 52, fracción III, de la Ley en cita, la sentencia podrá:

“Artículo 52.- La sentencia definitiva podrá:

...

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

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución;...

...”

Ante tal hipótesis, si la sentencia determina una obligación consistente en llevar a cabo un acto o iniciar un procedimiento, en atención a lo dispuesto con antelación, deberá efectuarse en un plazo que no exceda de cuatro meses a partir de que se declare la firmeza de la sentencia. Emitiendo la resolución definitiva, puesto que puede operar dos circunstancias perjudiciales para la autoridad: en la primera, si de la sentencia deriva el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, la autoridad no da cumplimiento a la sentencia, dará pauta al derecho de una indemnización y perjuicios, que la Sala o Sección, que haya conocido del asunto determinará; la segunda, consistente en la preclusión del derecho de la autoridad para emitir una nueva resolución.

4.6.8.4. En el Sentido de Condenar a la Restitución o Reconocer Derechos del Particular.

Este sentido es poco inusual que se presente en la práctica, en el entendido que la sentencia condenatoria es de mayor complejidad demostrar su actualización. La misma tiene soporte desde el artículo 6, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que habrá lugar a costas a favor de las autoridades, por cuestiones dilatorias hechas valer por el particular, a *contrario sensu*, el particular tendrá derecho a indemnización de daños y perjuicios originados por la falta grave en que incurra la autoridad. Ahora bien, el órgano jurisdiccional, al emitir el fallo solo se pronunciará sobre la procedencia de ambas, donde el cálculo se efectuará vía incidental. Así las cosas la sentencia condenatoria, en estrecha relación con el artículo 52, fracción V, podrá declarar la nulidad de la resolución y:

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

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

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución...

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios...”

Cabe preciar que la sentencia constitutiva, que en párrafos anteriores se consideró, guarda relación con la condenatoria, de ahí que se tengan en ciertos casos como una misma, es decir, como una sentencia de condena constitutiva, en atención al argumento vertido por el jurista Margain Manautou, que a la letra reza de la siguiente manera:

“Cuando la Sala...declara la nulidad de una resolución negativa ficta, petición de que se declare que han caducado las facultades de la autoridad...para determinar créditos fiscales por...ejercicio o por la importación de un artículo, estaremos en presencia de una sentencia constitutiva, en virtud de que...no solo declara violada la ley que se dejó de aplicar, sino que además exige que e emita la resolución administrativa en los términos de al sentencia dictada.”¹²⁰

¹²⁰ Margain Manautou, Ob., Cit., Supra 95, pág., 352.

CAPÍTULO V. DE LA PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES COLECTIVAS.

5.1. Antecedentes.

El Sistema Jurídico Mexicano, desde sus inicios ha dado acceso a la justicia de manera particular, es decir, solamente al individuo que sea titular de un interés jurídico debidamente acreditado, de lo contrario se tornaría improcedente el ejercicio de un derecho basado en el interés legítimo. Considerando en todo momento las garantías individuales del individuo, protegidas al tenor del juicio de amparo, cuestión que ha sido denominada por varios autores como *Derechos de la Primera Generación*. Presentándose un efecto positivo en su época, pero con la creciente interrelación entre los distintos estratos sociales, se ha originado una complejidad vinculada a la necesidad que poseen ciertas agrupaciones humanas para ejercitar sus derechos en masa. Mostrándose tal hipótesis en los núcleos ejidales, incluso en los gremios de lo laboral, especificándose la representación de ellos mediante un comisariado ejidal o un sindicato, en su caso. Siendo precursor de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, denominados doctrinalmente como de *Segunda Generación*.

Así las cosas, se considera que tales agrupaciones desde antes de la reforma al artículo 17, de la Constitución Política Federal, se accionaba en defensa de un grupo de personas a que se abordo en el párrafo anterior. Por ejemplo, en el artículo 213, de la Ley de Amparo¹²¹, regula la representación del núcleo ejidal, no obstante a lo anterior, el goce innumerable que tienen respecto a ciertos principios rectores del Juicio de Garantías o de Amparo, denotando un desequilibrio con otras materias de igual importancia.

¹²¹ Artículo 213, Del Amparo en Materia Agraria, Libro Segundo, Título Único, Capítulo Único, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún vigente.

Ahora bien, en tratándose de la materia laboral, es verdad sabida que el Secretario General o quien designe la directiva, es quien representara a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que les correspondan, sin perjuicio del derecho de los trabajadores para obrar o intervenir directamente, cesando entonces, la intervención del sindicato¹²².

No logrando ejercitar, en esos momentos tal representación otros sectores de la sociedad, como los consumidores de bienes o servicios, los cuales tenían que desahogar instancias costosas y donde no se tenía el pleno conocimiento técnico avanzado que el Derecho Administrativo exige, puesto que las condiciones de orden civil, no pueden considerarse para la resolución de problemas de índole económica que afectan el interés público. No fue si no hasta que el legislador adquirió conciencia de la problemática que se suscitaba, analizando las circunstancias del caso se expidió la Ley Federal de Protección al Consumidor, que armonizo la manera de establecer las regulaciones en el mercado de bienes y servicios, mediante la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, como organismo descentralizado de servicio social, encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, procurando la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Siendo otra materia que goza de igual preferencia a las anteriores.

Por si lo anterior fuese insuficiente, la Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 11-A, párrafo segundo, adicionado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1990, donde consta la representación común de un conjunto de contribuyentes que resulten afectadas por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o las de coordinación en materia de derechos, cuestión que redundo significativamente para la temática del presente asunto, en atención a la

¹²² Artículo 375 y 376, de la Ley Federal del Trabajo.

representación que ejercen los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, para la interposición del recurso de inconformidad previsto en la Ley en comento, cuestiones que en lo posterior se detallaran con más precisión.

Ante tales perspectivas, *los derechos de la tercera generación* plasman un alto grado de solidaridad, referidos a la defensa de los derechos humanos que ante la tendencia del sistema iuspositivista, previsto en el artículo 1, de la Constitución Política Federal, antes de la reforma de junio de 2010, no se concebían. Ahora bien, tales derechos han sido concebidos como de alto contenido humanístico y universal, para lo cual el erudito Francisco Fernández Segado, argumenta sobre los mismos de la siguiente forma:

“...han surgido un conjunto de derechos que emergen de la reflexión del ser humano sobre cuestiones relativas a la paz, al medio ambiente, a la conservación de la Naturaleza, a la explotación racional de los recursos naturales, a la salud y a la calidad de vida, al respeto del patrimonio histórico y cultural de la Humanidad en su conjunto... etc. En definitiva, los nuevos valores sociales del hombre de las postrimerías de nuestro siglo han dado vida a otros tantos derechos originales perfectamente ubicables dentro de esa tercera generación a que antes aludíamos”.¹²³

Del punto transcrito anteriormente, se considera pertinente realizar la observación sobre el punto que establece que son *valores nuevos*, de lo cual se difiere totalmente, toda vez que esos valores siempre han existido independientemente de las diversas declaraciones de los derechos humanos que se han registrado. Puesto que no es necesario que un texto legal considere su

¹²³ Francisco Fernández Segado, *Los Nuevos Retos en la Tutela de los Derechos: Las Amenazas del Poder Informático y la Tutela de los Derechos Difusos*. Liber Americorum, Héctor Fix-Zamudio, Volumen I, Ed., Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea, San José, Costa Rica, 1998, pág., 686.

existencia o reconocimiento para que estos existan, pues radican íntimamente con la naturaleza del ser humano, que con la evolución ideológica del mismo se han manifestado cada vez con más ímpetu. Originando conflictos con los diversas formas de tutela jurisdiccional con que se cuenta en el ordenamiento jurídico. Así pues, se desprende que con la reforma al artículo 17, Constitucional, en lo referente a la implementación de las acciones colectivas en determinadas materias, se presentó un avance que en diversos sistemas jurídicos internacionales, han sido instaurados desde tiempo atrás. No obstante a lo anterior, dicha medida no ha sido regulada de la manera más idónea, en el entendido de que dicha reglamentación a tal precepto no ha sido ni promulgada ni publicada. De todo ello, se advierte que la reforma ha surtido efectos en diversos ordenamientos, tal es el caso del decreto por el que se reforma y adiciona el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros¹²⁴, instaurando las acciones colectivas en ciertas materias, otorgando la legitimación activa a determinadas instituciones del gobierno federal, incluso organizaciones privadas.

Aunado a lo anterior, cabe destacar la existencia analógica de una institución jurídica prevista en el Título IX, Capítulo Único, de la Ley Federal de Derechos de Autor, que prevé la legitimación para las Sociedades de Gestión Colectiva, mismas que existen desde antes del Decreto referido en el párrafo anterior, pero con la modalidad de ser una sociedad previamente constituida que funge como representante al momento que le otorgan poder o mandato. Eximiéndolas de cumplir con los presupuestos procesales respecto de cada autor representado y de acreditar en forma individualizada la titularidad de cada obra

¹²⁴ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011.

administrada en procedimientos judiciales y administrativos. Resultando aplicable al caso en concreto, el criterio de tesis 1a. XXVII/2011, emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIII, febrero de 2011, página 628, cuyo rubro literalmente expresa:

SOCIEDADES DE GESTIÓN COLECTIVA. UNA VEZ OBTENIDA SU AUTORIZACIÓN PARA OPERAR COMO TALES POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR, SE CREA UNA PRESUNCIÓN IURIS TANTUM DE LEGITIMACIÓN A SU FAVOR RESPECTO DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS AUTORES Y TITULARIDAD DEL REPERTORIO QUE ADMINISTRA PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.

Como se podrá desprender del rubro de la tesis transcrita, la existencia de estas sociedades es anterior al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011, por el cual se eleva a nivel constitucional, el interés legítimo, que es que representa las sociedades en comento. No obstante a lo anterior, las acciones colectivas previstas en el referido Decreto, han sido reconocidas con anterioridad a la reforma del artículo 17, Constitucional, mediante Decreto publicado en el mismo órgano de difusión el 29 de julio de 2010, tal cual lo dispone el criterio de tesis I.4o.C.136 C, emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, abril de 2008, página 2831, mismo que es del tenor literal siguiente:

INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS EN PROCESOS JURISDICCIONALES COLECTIVOS O INDIVIDUALES. CARACTERÍSTICAS INHERENTES. *El ejercicio de las acciones colectivas ante los órganos jurisdiccionales, exige al Juez adecuar el procedimiento, para adoptar los principios del proceso jurisdiccional social. En principio, el juzgador debe despojarse de la idea tradicional de los límites impuestos para la defensa de los intereses individuales o el derecho subjetivo de cada individuo, para acudir a una interpretación jurídica avanzada, de vanguardia, en la cual potencialice las bases constitucionales con los criterios necesarios para preservar los valores protegidos y alcanzar los fines perseguidos, hacia una*

sociedad más justa. Sólo así se pueden tutelar los intereses colectivos o difusos, pues si su impacto es mucho mayor, se requiere el máximo esfuerzo y actividad de los tribunales y considerable flexibilidad en la aplicación de las normas sobre formalidades procesales, la carga de la prueba, allegamiento de elementos convictivos, su valoración, y el análisis mismo del caso. Asimismo, se requiere de una simplificación del proceso y su aceleración, para no hacer cansada o costosa la tutela de estos derechos, a fin de que los conflictos puedan tener solución pronta, que a su vez sirva de prevención respecto de nuevos males que puedan perjudicar a gran parte de la población. Estas directrices deben adoptarse, a su vez, en los procesos individuales donde se ventile esta clase de intereses, mutatis mutandi, porque ponen en juego los mismos valores, aunque en forma fragmentaria, mientras que las dificultades para sus protagonistas se multiplican.

Por lo anteriormente expuesto, en los siguientes apartados se asentara con meridiana claridad los aspectos básicos de los antecedentes, reformas y adiciones a determinados ordenamientos, que se congracian en estatuir lo relativo a los derechos y acciones de índole colectiva, en el afán de sustentar la implementación en Materia Fiscal, al considerar que la misma puede configurarse en las hipótesis que al respecto señala el Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que es supletorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

5.2. Concepto de Acción Colectiva.

Necesario es sentar el concepto base, en que se hace constar la medida propuesta a fin de que se precise tanto su esencia como su alcance, considerando para ello los criterios legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales. Así las cosas, en un primer momento la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, considerando las acepciones de los juristas Moreira, Wuatanabe, Camargo Mancusoy de Antonio Gidi, conceptualiza a la acción colectiva de la siguiente manera:

"...acción promovida por un representante (legitimidad colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto de litigio) y cuya sentencia obligará al grupo como un todo".¹²⁵

¹²⁵Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto por el que se Adiciona un Párrafo Tercero y se recorre el Orden de los Párrafos subsecuentes del Artículo 17 de

Por otro lado, el Código Federal de Procedimientos Civiles adicionado por Decreto de 30 de agosto de 2011, considera que es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas, para lo cual el artículo 581, fracción II, del referido la conceptualiza de la siguiente forma:

“...

II. Acción colectiva en sentido estricto: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

...”

En tal virtud, la acción colectiva prevista en la legislación citada, establece el parámetro en que está ha de conducirse, previendo los entes que tendrán la legitimación activa para ejercerla ante las autoridades competentes, siendo en determinadas materias. Así como la tutela idónea de los derechos colectivos e intereses difusos, que antes de la reforma se limitaba el acceso a la justicia, pues exigía del actor un presupuesto procesal que no poseía, como lo era la titularidad de un interés jurídico, para ser legitimado en la causa. Cuestiones que no solo representan un cambio en el régimen interior, sino que están en constante avance con los diversos Tratados, Convenios o Pactos Internacionales, que han obligado

al Estado Mexicano ha reivindicar su legislación interna, armonizándose con lo previsto en los mencionados instrumentos. Por ejemplo, en sus diversos artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹²⁶, establecen diversos derechos que regulan las personas que sean usuarias o consumidoras de bienes o servicios, los cuales están obligados a observar y ha resguardar las partes adheridas. Circunstancia de la cual derivo la reforma al artículo 17, Constitucional. Permitiendo la concesión para llevar a cabo un procedimiento donde la legitimación activa sea ejercido por grupos, partidos, sindicatos y autoridades autorizadas para tales efectos.

En otro orden de ideas, derivado del artículo transitorio segundo del Decreto de 29 de julio de 2010, el Congreso trabaja en una iniciativa sobre la Ley Reglamentaria en cuanto a las Acciones Colectivas, para lo cual el Diputado Javier Corral Jurado, presentó un proyecto de ley, a la Comisión de Gobernación y Justicia, misma que no ha sido promulgada ni modificada, pero que en su artículo 6, fracción II, determina que deberá entenderse como acción colectiva, asentándolo de la siguiente manera:

“...

II. Acciones colectivas son las acciones interpuestas por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios a dichas personas, las cuales son determinadas o fácilmente determinables;

...”

Una vez establecido los diversos criterios argüidos por los distintos especialistas en la materia, cabe resaltar que les asiste la razón al converger sobre la tesis que la acción colectiva puede ser ejercida por un conjunto de

¹²⁶Donde los Estados Unidos Mexicanos, se adhirieron el 23 de marzo de 1981, promulgándose en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

personas interrelacionadas por algún interés legítimo, inclusive atendiendo las circunstancias del caso puede originarse por la reunión de diversa personas que se ostenten como titulares de un interés jurídico similar o idéntico al de otras personas. Para lo cual no se podrá concluir, sin antes hacer mención del criterio de tesis XI.1o.A.T.50 K, emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, publicado el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 2136, el cual establece lo siguiente:

INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. *En torno a los derechos colectivos la doctrina contemporánea ha conceptualizado, de manera general, al interés supraindividual y, específicamente, a los intereses difusos y colectivos. Así, el primero no debe entenderse como la suma de intereses individuales, sino como su combinación, por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas. Por su parte, los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común. Mientras que los colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen. Ahora, debido a la complejidad para tutelarlos mediante el amparo, dado que se advierte como principal contrariedad la legitimación ad causam, porque pudiera considerarse que rompe con el sistema de protección constitucional que se rige, entre otros, por los principios de agravio personal y directo y relatividad de las sentencias, el Constituyente Permanente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, adicionó un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenó la creación de leyes y procedimientos para que los ciudadanos cuenten con nuevos mecanismos de tutela jurisdiccional para la defensa de sus intereses colectivos, sin que se haya expedido el ordenamiento que reglamente las acciones relativas. No obstante, la regulación formal no constituye una condición para determinar la legitimación procesal de los miembros de la colectividad cuando precisan defender al grupo al que pertenecen de un acto autoritario que estiman afecta algún interés supraindividual. Consecuentemente, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de garantías indirecto, en*

tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto.

5.3. Regulación y Fundamento Actual.

En lo concerniente a la normatividad aplicable al tema en específico, no solo se estimarán las disposiciones reformadas en agosto de 2011, sino que se circunstanciará en base a los antecedentes que sirven de cause para establecer su regulación desde las reformas de mérito, considerando de cada una de ellas, las generalidades aplicables al caso en concreto. Así pues, bajo ese orden de ideas, corresponde primordialmente desentrañar a grandes rasgos lo estatuido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en alcance a su aplicación supletoria a diversos ordenamientos legales.

5.3.1. Código Federal de Procedimientos Civiles.

5.3.1.1. Generalidades de la Acción Colectiva.

La reforma de agosto de 2011, trajo consigo la inserción del Libro Quinto, donde dispone lo relativo a las acciones colectivas, tanto de su procedimiento, medidas de apremio, los efectos de la sentencia, hasta la creación de asociaciones que tengan como fin la protección del interés común. La presente regulación solo ha sido en el ámbito federal, puesto que la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será competencia material de los tribunales de la federación, estableciendo la materia que ha de predominar, es decir, serán procedentes en materia del consumo de bienes o servicios, sean estos prestados por la iniciativa privada o por el estado y en lo concerniente al medio ambiente.

Para tales efectos, la acción colectiva se ejercitara para la defensa y protección de pretensiones que pertenezcan a una colectividad de personas o cuya titularidad recaiga en los miembros de un grupo de personas. Estableciendo

para ello, una clasificación de la acción colectiva, en el afán de constituir las diferencias que deben prevalecer entre unas y otras, a saber:

“I. Acción difusa: Es aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

...

III. Acción individual homogénea: Es aquélla de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.”¹²⁷

El ejercicio de está clase acciones trae como consecuencia la obtención de una sentencia que resuelva sobre pretensiones declarativas, constitutivas o de condena, para lo cual el titular del órgano jurisdiccional debe interpretar de la manera más amplia en relación con los principios y finalidades de los procedimientos colectivos, al tenor de la normas jurídicas de derecho interno como externo, puesto que con la reformas al artículo 1º, de la Constitución Política Federal, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Siendo de igual manera la protección de los derechos humanos de las personas colectivas, en el caso de que se opte por la representación por medio de una sociedad o asociación civil, ya que la tendencia contemporánea establece que las

¹²⁷ La fracción II, no se reproduce para tales efectos véase las páginas 175 y 176.

referidas personas cuentan con ellos, considerando el argumento que vierte al respecto la Procuraduría de la Defensa delos Contribuyentes, atendiendo a los criterios establecidos por diversos Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación:

“...esa Corte, en la resolución recaída al caso Cantos vs Argentina, señaló que...las personas físicas podrán solicitar la protección de sus derechos humanos, no obstante que la afectación directa la hayan sufrido a través de un ente de ficción de derecho...conclusión, esta Procuraduría coincide...que si bien no puede determinarse que las personas jurídicas colectivas son titulares de derechos humanos como tal, es dable afirmar que la titularidad de estos derechos no puede restringirse sólo a las personas físicas...las personas jurídicas colectivas son una ficción jurídica compuesta por individuos, por lo que las afectaciones que se realicen a las personas jurídicas colectivas pueden transgredir directamente los derechos humanos de los individuos que la integran, por lo que la tutela de dichos derechos también debe hacerse extensiva a las personas jurídicas colectivas.”¹²⁸

5.3.1.2. Legitimación Activa.

La legitimación activa o procesal activa, como es denominada por algunos autores, consiste en la potestad legal que tiene una persona para acudir al órgano jurisdiccional, solicitándose inicie la tramitación de una instancia judicial o administrativa. Así pues, el artículo 585, del Código de marras, designa quien ha de ser titular de la legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas, dentro de los cuales destacan la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la

¹²⁸Diana Bernal Ladrón de Guevara y otros, Derechos Humanos de los Contribuyentes, Personas Jurídico Colectivas, Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, número VI, México, 2012, paginas 20 y 25.

Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia, así como el Procurador General de la República.

Por otro lado, la legitimación activa puede ejercerse por un representante común cuando concurren al menos treinta personas de una determinada colectividad, el cual tendrá los poderes más amplios que en derecho procedan, con las facultades especiales que requiera la ley para sustanciar el procedimiento y para representar a la colectividad y a cada uno de sus integrantes que se hayan adherido o se adhieran a la acción. Inclusive aquellas asociaciones civiles sin fines de lucro, que circunscriban dentro de su objeto social la promoción o defensa de los derechos e intereses en determinada materia. Siendo la única restricción, que las mismas se encuentren constituidas un año antes de ejercitar la acción colectiva.

Ahora bien, la representación común dentro del juicio se considera de interés público, por lo que deberán presentar su registro ante el Registro de las Asociaciones Civiles, el cual puede administrado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Tecnologías de la Información, la Secretaría Ejecutiva del Pleno, así como la Coordinación de Administración Regional, todas dependientes del Consejo de la Judicatura Federal¹²⁹, atendiendo a la competencia que se les haya asignado. Así pues, los requisitos para el registro de la mencionada representación, se cumplimentan atendiendo al modo en que se efectuó tal circunstancia, por ejemplo, al presentarse en el edificio donde se encuentre la sede del Consejo en comento, se deberá acompañar la documentación en originales y copias cotejadas de la solicitud con firma autógrafa del representante facultado de la asociación civil; los estatutos sociales; testimonio

¹²⁹ Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que adiciona el diverso Acuerdo General que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, por el que se crea y regula el registro de las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción II, en relación con el 619, del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2012.

del acta constitutiva de la asociación civil, con sus modificaciones, donde puede desprenderse los estatutos sociales de la asociación, considerándose burdo realizar tal aseveración por parte del legislador en turno; la cédula fiscal de la asociación civil; la identificación oficial del representante de la asociación civil; y el poder general o especial que faculte al representante a llevar a cabo el trámite de solicitud, aunando que si dicha representación ha sido conferida desde la acta constitutiva está deberá ser válida.

Por tanto, de no llevarse el procedimiento antes descrito, la solicitud puede ser presentada a través de la página electrónica del Consejo antes citado, remitiendo por correo certificado los documentos antes precisados, de lo contrario se puede optar por apersonarse con los mismos en el edificio sede del Consejo, en el correspondiente a las Administraciones Regionales o Delegaciones competentes para tales efectos. Para lo cual se cuenta con el término perentorio de tres días hábiles siguientes a aquel en que se haya efectuado la solicitud.

Bajo ese orden de ideas, en el término de tres días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud y sus anexos, la Dirección General de Asuntos Jurídicos revisará el cumplimiento de los requisitos y generará una respuesta en la que se hará constar la inscripción, acto continuo la misma será enviada a través del sistema a la dirección de correo electrónico que hubiere proporcionado la asociación civil solicitante, con la firma autógrafa del Titular de la misma o mediante correo certificado en el domicilio de la asociación civil solicitante. Dispone el acuerdo que ante una negativa de inscripción, no se encuentra impedida la solicitante para presentar una nueva solicitud, cuestión que debe regularse mediante mecanismos de defensa, toda vez que no se cuenta con ninguno para impugnar tal determinación, transgrediendo así el artículo 25, de la Convención Americana de Derechos Humanos, aludido con antelación.

No es óbice declarar, que tanto la modificación o cancelación al registro concedido proceden en los mismos términos, aunque en la cancelación no es

necesario acompañar de nueva vez toda la documentación, sino solamente la identificación oficial del representante y el poder general para tales efectos. Aunque en ciertos casos, el registro puede revocarse por el incumplimiento a lo establecido en el artículo 205, del Código multicitado, mismo que dispone lo siguiente:

“Artículo 205. Para mantener su registro las asociaciones deberán:

I. Evitar que sus asociados, socios, representantes o aquéllos que ejerzan cargos directivos, incurran en situaciones de conflicto de interés respecto de las actividades que realizan...;

II. Dedicarse a actividades incompatibles con su objeto social;

III. Conducirse con diligencia, probidad y en estricto apego a las disposiciones legales aplicables;

IV. Entregar en las oficinas del Edificio Sede del Consejo, bajo protesta de decir verdad, el acta de asamblea de la asociación civil, debidamente protocolizada en la que conste el informe anual sobre su operación y actividades respecto del año inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de abril de cada año, mediante correo certificado o personalmente; y

V. Mantener actualizada en forma permanente la información que deba entregar al Consejo, en términos de lo dispuesto en este Acuerdo.”

La revocación del registro podrá realizarse de oficio o a petición de parte interesada que acredite tener interés jurídico, haciendo del conocimiento de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la cual es competente para llevar a cabo tal procedimiento, los hechos que presuntamente actualicen los supuestos de revocación, acompañando las pruebas que acrediten su dicho. Por otro lado, de

iniciarse de oficio, la asociación registrada goza de previa audiencia, para lo cual dentro de los quince días siguientes ha que haya sido notificado el inicio de tal procedimiento, debe exponer lo que a su derecho convenga acompañando las pruebas que sustente su dicho. Bajo esa tesitura, al ser desahogadas las pruebas admitidas, dentro de los diez días hábiles siguientes, la Dirección dictará la resolución que proceda, la cual puede ser notificada personalmente o por correo certificado.

5.3.1.3. Procedimiento.

El procedimiento da inicio con la presentación del escrito de demanda, de entre los cuales destacan por su relevancia: el nombre de los miembros representados de la colectividad; la exactitud en cuanto al derecho afectado pudiendo ser difuso, colectivo o individual homogéneo; la acción que se vaya a ejercer, siendo compatible con las pretensiones: los hechos con que se acredite las pretensiones y circunstancias comunes de la colectividad; y, en tratándose de la acción colectiva en sentido estricto e individual homogénea, los argumentos que acrediten la convención de la misma y no del ejercicio de una acción en lo individual. Sin que sea óbice establecer que los demás requisitos son necesarios, pues de omitirse alguno de ellos, el juez del conocimiento puede prevenir a la accionante otorgándole cinco días para cumplimentar dicho apercibimiento, de lo contrario puede desecharla de plano, pero al ser similares al de una demanda tradicional se omite asentarlos en el presente apartado.

La acción colectiva procede legítimamente contra actos que afecten a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados, al medio ambiente, ante el acaparamiento de productos básicos para la sociedad, por prácticas monopólicas, siempre y cuando en estas dos últimas se declaren existentes mediante resolución emitida por la Comisión federal de Competencia. Estos actos constituyen las materias en que ha de versar la acción colectiva, por lo

que la procedencia debe seguir ciertos lineamientos, dentro de los cuales se pueden observar lo siguientes:

- a) *“Que se verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate;*
- b) *Que existan treinta miembros de una colectividad en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;*
- c) *Que exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida;*
- d) *Que la materia de la litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos con motivo del ejercicio de las acciones tuteladas en este Título; y*
- e) *Que no haya prescrito la acción.”*¹³⁰

Ante ello el juez está facultado para prevenir a la impetrante para que aclare o subsane su escrito de demanda, cuando se desprenda que la misma adolece de omisión de requisitos de forma, o bien está sea obscura o irregular, otorgándole un término de cinco días para tales efectos. A contrario sensu, las causales de improcedencia de la acción colectiva, se establecen en el artículo 589, del Código en cita, las cuales disponen literalmente lo siguiente:

- a) *“Que los miembros...de la colectividad no hayan otorgado su consentimiento en...caso de...acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;*
- b) *Que los actos en contra de los cuales se endereza la acción constituyan procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o procedimientos judiciales;*

¹³⁰ Artículo 588, fracciones II a VI, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- c) *Que la representación no cumpla los requisitos previstos en este Título;*
- d) *Que la colectividad en la acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, no pueda ser determinable o determinada en atención a la afectación a sus miembros, así como a las circunstancias comunes de hecho o de derecho de dicha afectación;*
- e) *Que su desahogo mediante el procedimiento colectivo no sea idóneo;*
- f) *Que exista litispendencia entre el mismo tipo de acciones, en cuyo caso procederá la acumulación en los términos previstos en este Código, y*
- g) *Que las asociaciones que pretendan ejercer la legitimación en el proceso no cumplan con los requisitos establecidos en este Título”.*

En ese orden de ideas, al presentarse la demanda o al cumplimentar la prevención, el juez emplazara dentro de los tres días a la parte demandada, corriéndole traslado de la misma. Originándose una cuestión novedosa, puesto que a la misma parte le concede el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga en cuanto a la procedencia de la misma. Llevada a cabo la actuación correspondiente, el juez del conocimiento certificara el cumplimiento de la procedencia de la misma, dentro de diez días siguientes, teniendo la facultad de prorrogar el plazo por la complejidad que el caso presente, inclusive puede modificar su criterio en cualquier momento del procedimiento existiendo la justificación para ello. De ahí que se dicte el auto admisorio o desechatorio, haciendo del conocimiento personalmente al representante legal o a los órganos u organismos legitimados para tales efectos. Asimismo, la colectividad debe ser igualmente notificada, para lo cual el juez debe ordenar que se lleve a cabo mediante el medio idóneo, económico, eficiente y amplio.

La contestación a la demanda colectiva, debe formularse dentro de los quince días a partir de que surta efectos la notificación del auto de entrada, gozando el demandado de instar al juez para que le prorrogue el plazo por las cuestiones complejas que pueda revestir el asunto. Contando la accionante con cinco días después de admitida la contestación para exponer lo que a su derecho convenga.

A la demanda colectiva podrán adherirse los miembros de la colectividad afectada cuando estas manifiesten una afectación, siempre y cuando se trate de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, a través de del consentimiento expreso dirigido al representante del órgano u organismo o al representante legal de la parte actora. Misma adhesión deberá realizarse durante la substanciación del proceso y hasta dieciocho meses subsecuentes a que haya causado ejecutoria la sentencia que ponga fin al proceso. Lo cual se considera una actitud de oportunismo, en el entendido que las personas que se adhieran después de emitido el fallo, buscan un beneficio el cual no sustentaron junto con la colectividad, aprovechándose del obtenido por la misma, pues de ser un fallo contrario a los intereses se dudaría en su adhesión en tales términos. Ya que lo único que deben acreditar es el daño causado en el incidente de liquidación.

El representante común al recibir la manifestación de adhesión, durante la substanciación del proceso, deberá hacer del conocimiento del juez tal adhesión, proveyendo sobre la misma, a su vez debe ordenar el inicio del incidente de liquidación de dicho interesado, cuando este sea procedente. Aunque quien se adhiere voluntariamente, puede excluirse de la colectividad considerándose tal actitud como el desistimiento de la acción colectiva, siempre y cuando sea después del emplazamiento que se realice al demandado, no consiguiendo su participación para un procedimiento colectivo derivado de los mismos hechos.

Al ser notificado el auto de admisión, el juez deberá señalar día y hora hábil, para la celebración de una audiencia previa y de conciliación, teniendo verificativo dentro del término de diez días siguientes. Esta clase de figuras se han instaurado con el fin de que la justicia sea alternativa, con el fin de lograr el menor desgaste entre la parte intervinientes, así como la más pronta solución del conflicto, como se ha caracterizado su implementación en la Materia Laboral. Por tanto, en la audiencia se proponen ciertas soluciones por parte del juzgador, exhortando a las partes contendientes a un convenio que pudiese configurarse como cosa juzgada, en caso de ser aceptado por los suscriptores. De no establecerse acuerdo alguno en la audiencia de merito, el juez debe proceder a dar apertura al periodo probatorio por sesenta días hábiles comunes para las partes, el cual se puede prorrogar por otros veinte días más, atendiendo en todo momento a las circunstancias del caso. Para lo cual dicho acuerdo debe señalar la celebración de la audiencia final, donde se desahogaran las pruebas exhibidas en un lapso que no exceda de cuarenta días hábiles, mismos que son sujetos de prórroga. Donde el representante legal, debe ratificar el escrito donde ofrezca las pruebas bajo protesta ante la presencia del juzgador.

En la fase probatoria, la accionante por medio de su representante, no está obligada a desahogar pruebas individualizadas de algún integrante de la colectividad, toda vez que las reclamaciones de tal esencia deben justificar en el momento procesal oportuno la relación causal en el incidente de liquidación respectivo. Tomando en cuenta que una obligación del representante común o de la asociación civil legitimada, es la de informar oportunamente a la colectividad el estado que guarda el procedimiento, mínimo cada seis meses. Para lo que los órganos u organismos legitimados no se encuentran obligados, cuestión que debería regularse, por la trascendencia que tiene la acción colectiva sin justificarse

en la carga laboral que tuviese, encuadrando la igualdad para todas aquellas personas o instituciones de derecho que ejerzan la legitimación procesal activa.

La presentación de alegatos debe realizarse en un periodo de diez días hábiles, una vez que concluya el desahogo de pruebas. Presentados o no, el juez dictará sentencia dentro de los treinta días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia final, formulando una relación de lo terceros que comparezcan en el procedimiento, manifestando u ofreciendo documentos que sean relevantes para la mejor apreciación de la litis trabada. A su vez, el titular del órgano jurisdiccional puede requerir la elaboración de estudios o la presentación de los medios probatorios, por parte de los órganos u organismos que tengan la legitimación activa, a que se aludió con anterioridad.

5.3.1.4. Relación entre Acciones Colectivas e Individuales.

La acumulación es la figura por medio de la cual dos o más litigios se unen para evitar que se dicten resoluciones contradictorias sobre causas conexas. La manera de realizar la acumulación procede de anexar el más nuevo al más antiguo de los procesos, es decir, no surte otro efecto que el de la total nulificación del proceso acumulado, con entera independencia de la suerte del iniciado con anterioridad. Ahora bien, en las acciones colectivas no es procedente la acumulación de procedimientos individuales y colectivos, por lo que de existir algún nexo proveniente de la misma causa, quien se ostente como la parte demandada, deberá hacer del conocimiento del juzgador tal circunstancia, salvo cuando una colectividad haya ejercitado por los mismos hechos de manera simultánea una acción difusa y una acción colectiva, el juez proveerá la acumulación, de estas en los siguientes términos. El juzgador debe notificar a la parte actora sobre la existencia de la acción colectiva en trámite, para que de estimarlo oportuno, ejerza su derecho de adhesión a la misma dentro del plazo de noventa días contados a partir de que haya sido notificado, debiendo desistirse del

proceso individual. Ante la negativa de adherirse, la misma puede seguir el curso normal por la vía individual ejercitada.

5.3.1.5. Medidas Precautorias.

Generalmente, las medidas precautorias o cautelares son aquellas que la ley previene para el caso de que la parte demandada no asegure oportunamente el derecho subjetivo que le corresponde a su parte antagónica. En el procedimiento colectivo, las medidas cautelares pueden ser decretadas por el juez, a petición de parte, siempre que con las mismas no se causen más daños que los que se causarían con los actos, hechos u omisiones objeto de la medida. Debiendo acreditar el solicitante los actos, hechos o abstenciones que estén causando un daño o vulneración a los derechos o intereses colectivos o lo puedan llegar a causar y que exista urgencia en el otorgamiento de la medida en virtud del riesgo que se cause o continúe causando un daño de difícil o imposible reparación.

Por lo que el titular del órgano jurisdiccional debe dar vista previa a la parte demandada para que manifieste lo que a su derecho convenga. Bajo esa tesitura, al estimarse que se efectuara un daño al demandado, este podrá garantizar la reparación de los daños que pudieran causarse a la colectividad, excepto en los casos en que verse una amenaza inminente e irreparable al interés social, a la vida o a la salud de los miembros de la colectividad o por razones de seguridad nacional. En ese orden de ideas, el artículo 610, del Código en cita, establece las medidas cautelares que pueden consistir en:

- a) *“La orden de cesación de los actos o actividades que estén causando o hayan de causar un daño inminente e irreparable...;”*

- b) *La de realizar actos o acciones que su omisión haya causado o hayan de causar un daño inminente e irreparable...;*
- c) *El retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o que hayan de causarse; y*
- d) *Cualquier otra medida que el juez considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad.”*

5.3.1.6. Sentencia.

La sentencia que resuelva el conflicto puesto al conocimiento del juzgador será planteada conforme a derecho, detallando los requisitos y plazos que deberán cumplir los miembros del grupo para promover el incidente de liquidación, así como la fijación al condenado de un plazo prudente para su cumplimiento atendiendo a las circunstancias del caso. En ese orden de ideas, la sentencia se notificará a la colectividad conforme a las reglas previstas para el acto admisorio.

Cuando se haya ejercido una acción colectiva en sentido estricto e individual homogénea, el juez se encuentra plenamente facultado para condenar al demandado a la reparación del daño. Por lo que la sentencia condenara a la realización de una o más acciones, incluso abstenerse de realizarlas, así como cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo. Para tales efectos, cada miembro de la colectividad promoverá el incidente de liquidación, dentro del año calendario siguiente al que cause ejecutoria la resolución, en el que deberá acreditar mediante las probanzas correspondientes el daño sufrido en su patrimonio.

A contrario sensu, cuando se haya ejercitado una acción difusa, el juez sólo puede condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad,

mediante la restitución de las cosas al estado que originalmente se encontraban antes de la afectación, si fuese posible. Tal condena puede consistir en realizar una o más acciones, como abstenerse de ejecutarlas. En caso de no ser viable, el juzgador condenará al cumplimiento sustituto conforme a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad.

5.3.1.7. Cosa Juzgada.

La Ciencia Jurídica, ha designado que la sentencia que no es recurrida mediante algún medio de defensa en el término previsto para cada proceso, causa estado, es decir, se considera como la verdad legal, en si como cosa juzgada. Pero con la evolución de la sociedad, se ha implementado la justicia alternativa, aludida en capítulos anteriores, por medio de la cual las partes no dirimen sus conflictos en un proceso, sino que por el contrario, acuden a una audiencia donde pueden acogerse a un convenio que al ser ratificados por ambas y a juicio del juez, el mismo puede considerarse como cosa juzgada. Ahora bien, cuando el objeto, las causas y las pretensiones de un procedimiento individual por el cual se haya emitido resolución que cause estado, la parte actora no podrá incluirse en un procedimiento colectivo, ya que transgrediera el principio de derecho *Non Bis In Ídem*, puesto que en algunos casos, la accionante referida fue notificada sobre el trámite de la acción colectiva y el derecho que le asistía para adherirse a la misma, precluyendo el mismo al momento de seguir el trámite del procedimiento individual.

5.3.2. Ley Agraria.

En el núcleo de población ejidal o ejido, la representación común en Materia Agraria, se ejerce a través del Comisariado Ejidal, como órgano del mismo, quien además tiene como encargo la gestión administrativa y ejecución de los acuerdos

de la asamblea, quien se ostenta como el órgano supremo donde participan todos los ejidatarios.

Por tanto, el Comisariado Ejidal, tiene que velar por el pleno goce de los derechos de los ejidatarios, para lo cual dentro de sus facultades y obligaciones se desprende que tiene el carácter de apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas, según dispone el artículo 33, fracción I, de la Ley en estudio, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 33.- Son facultades y obligaciones del comisariado:

*I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;
...”*

Así las cosas, en el momento en que surja un conflicto que afecte a la colectividad ejidal, el Comisariado debe encargarse de la defensa del ejido, para lo cual puede solicitar la asesoría de la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria, en atención a sus funciones de servicio social y de encargo sobre la defensa los derechos derivados de los ejidos o comunidades. Incluso el Comisario puede solicitar que la Procuraduría, lleve la defensa del núcleo de población ejidal, observando está los principios de objetividad e imparcialidad debidas. No obstante a lo anterior, cuando el ejido funja como parte demandada, también puede llevar a cabo la defensa del mismo, prestando plena atención a los principios antes descritos, considerando para ello lo establecido por el artículo 136, de la Ley de referencia, que a la letra señala:

“Artículo 136.- Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior¹³¹, en asuntos y ante autoridades agrarias;

...

III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

...

VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

...

IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

...”

En vista de lo anterior, el Comisariado no puede otorgar poder o mandato alguno a terceros para la representación del ejido ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, en atención al criterio de tesis VIII.2o.72 A, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVIII, agosto de 2003, página 1703, el cual textualmente establece lo siguiente:

COMISARIADO EJIDAL. CARECE DE FACULTADES PARA OTORGAR PODERES O MANDATOS EN FAVOR DE TERCEROS, PARA REPRESENTAR AL EJIDO. *De conformidad con lo dispuesto por el artículo 33, fracción I, de la Ley Agraria, el comisariado ejidal del núcleo de población es quien tiene la representación del mismo; sin embargo, dicho comisariado carece de facultades para otorgar poderes o mandatos en favor de terceras*

¹³¹ El artículo transcrito, al hacer mención de las personas a que se refiere un artículo distinto, se debe entender como tales a los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, en atención al artículo 135, de la Ley Agraria.

personas, en virtud de que el artículo 23, fracción IV, del propio cuerpo de leyes, establece que dicha facultad es exclusiva de la asamblea del núcleo de población; en consecuencia, el poder que el comisariado hubiere otorgado en favor de terceros, aun cuando se trate de miembros del mismo ejido para que promuevan un juicio de amparo en su representación, resulta ineficaz para demostrar la legitimación procesal activa.

Resultando analógicamente aplicable, el criterio de tesis VIII.2o.73 A, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVIII, agosto de 2003, página 1696, cuyo rubro textualmente establece lo siguiente:

ASAMBLEA DEL NÚCLEO DE POBLACIÓN EJIDAL. ES EL ÓRGANO DEL EJIDO FACULTADO PARA OTORGAR PODERES O MANDATOS EN FAVOR DE TERCEROS, PARA REPRESENTAR AL EJIDO.

Una vez expuesto lo anterior, se desprende que el comisariado ejidal es quien representa la colectividad ejidal íntegramente, ya sea por si mismo o en solicitud a la Procuraduría, es decir, dicha representación común no puede ser procedente solo para algunos o alguno de los integrantes de dicho núcleo de población ejidal. No así, cuando se trate de la defensa individual de dichos derechos, donde el ejidatario, avecindado o comunero, puede ser representado por quien considere más factible a sus intereses. Ya que de lo contrario, traería consigo la improcedencia del juicio en que se actué por la carencia de legitimación procesal activa, resultando aplicable el criterio VI.3o.A.196 A, emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XX, septiembre de 2004, página 1736, el cual dispone lo siguiente:

COMISARIADO EJIDAL. CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO DE AMPARO PARA PLANTEAR LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS ESTRICTAMENTE INDIVIDUALES DE LOS EJIDATARIOS.
En términos de la fracción I del artículo 33 de la Ley Agraria, la facultad de representación de que está investido el comisariado únicamente repercute en torno a la protección de los derechos colectivos del núcleo, mas no así en función de la defensa "hacia el exterior" de los derechos individuales de los

campesinos integrantes del poblado. Así, si bien la fracción II del propio numeral 33, también contempla como una obligación del comisariado "procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios", ello no puede interpretarse como una facultad de defensa de derechos individuales, en virtud de que aquella obligación debe entenderse referida al interior del ejido, esto es, en relación con la salvaguarda de derechos por la que el comisariado debe velar en el seno del núcleo, o en otras palabras, en las asambleas que también a él le corresponde convocar, máxime que no es posible soslayar que el poder o facultad de representación concedida al comisariado tiene como fuente la ley, de tal modo que el límite de aquélla se encuentra taxativamente previsto en el citado artículo 33; entonces, si ese precepto no autoriza que ese órgano colegiado obre a nombre y por cuenta de los ejidatarios en lo individual, al sólo encomendarle la procuración del respeto a sus derechos, no debe admitirse una representación de ese tipo. De darle otra connotación a la aludida fracción II, se llegaría al extremo de que cada ejidatario pudiera exigir al comisariado que lo represente en cualquier juicio, procedimiento o trámite, en el que se vean involucrados sus derechos, o bien, en contrapartida, que el núcleo de población intervenga en litigios cabalmente individuales por conducto del comisariado.

5.3.3. Ley de Coordinación Fiscal.

Como antecedente fundamental en Materia Fiscal, se encuentra la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de diciembre de 1978, la cual tiene como finalidad la coordinación del Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, estableciendo las participaciones a que dará lugar la adhesión y colaboración administrativa que efectúen las diversas autoridades fiscales federales¹³², con motivo del ejercicio de las facultades conferidas.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se establece mediante la celebración de un convenio entre las Entidades Federativas o el Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde las

¹³² Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1980, se reformó el artículo 14, de la referida Ley, por el cual se consideran autoridades fiscales federales a las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos.

Legislaturas de las partes adheridas deben aprobar o autorizar tal acto, aún cuando estas consideren necesario separarse, debiendo ordenar para ambos efectos la publicación en el Periódico Oficial de la misma, quedando constreñida la Secretaría a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, surtiendo todos sus efectos al día siguiente al de la publicación del último en el órgano de difusión.

Cuestión diversa a la celebración de convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, los cuales comprenden las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, mismos que pueden ser suscritos al adherirse al referido sistema. Por lo que una vez celebrado el susodicho convenio, las Entidades adheridas, pueden participar del total de los impuestos federales y de otros ingresos, que plasme el Fondo de General de Participaciones¹³³, por la recaudación federal participable, tomando en consideración las excepciones sobre: los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo; los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; el impuesto sobre automóviles nuevos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de la Ley en cita; la parte del régimen de pequeños contribuyentes; la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de la Ley de marras; y el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

¹³³Se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

Bajo ese orden de ideas, las Entidades que no se adhieran al Sistema, únicamente participaran de los impuestos especiales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, de Constitución Política Federal, a saber:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX. Para establecer contribuciones:

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

...”

Así las cosas, las Entidades deben cumplir cabalmente con lo convenido, puesto que al transgredir lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118, fracción I, de la Constitución Política Federal o de

omitir lo estipulado, disminuirán sus participaciones acorde al monto estimado que hayan recaudado, para lo cual la Secretaría escuchara previamente a la Entidad, considerando el dictamen técnico formulado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales¹³⁴, señalando la violación cometida, para el efecto de que en un plazo máximo de tres meses corrija tales inconsistencias, so pena de declarar su adhesión al Sistema, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, surtiendo efectos a los noventa días siguientes a ser publicada.

Las consecuencias de la violación a los artículos o a lo estipulado con anterioridad, da por resultado que las personas afectadas por tal recaudación ilegal, ejerzan el medio de defensa denominado recurso de inconformidad ante la Secretaría, en el término perentorio de cuarenta y cinco días hábiles siguientes aquél en que haya surtido efectos la notificación del requerimiento o, en su caso, a partir de la fecha de pago de la contribución que corresponda. Siendo improcedente el recurso, cuando refiera a la interpretación directa de las disposiciones constitucionales, puesto que se ha considerado que la vía optima es el juicio de amparo y no el citado medio de defensa.

Se ha asentado que la citada Ley, es un antecedente primordial para la temática propuesta, en atención a que el medio de defensa puede presentarse por un conjunto de contribuyentes que previamente hayan designado un representante común, quien ha de tener la legitimación procesal activa en la instancia administrativa. Así pues, dispone el artículo 11-A, de la multicitada Ley, que podrá fungir como representante común, los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria, así como las confederaciones, que no son más que la organización de sindicatos. Es así, que en Materia Fiscal, se permite esta clase de representación común, puesto que al tratarse de las mismas hipótesis, se admite a trámite el

¹³⁴ Se conforma por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho grupos de Entidades. Las Entidades son representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

recurso de inconformidad, evitando una complejidad al momento de resolver en lo individual cuestiones idénticas.

Bajo esa tesitura, el recurso se resolverá en atención a las disposiciones que del recurso de revocación señale el Código Fiscal de la Federación, cuestión que no trae aparejadas complejidades, puesto que la recepción, el ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como la notificación de la resolución se hará con quien acredite ser el legitimado procesalmente, considerándolo dispuesto por el artículo 11-A, de la Ley de Marras:

- a) *“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oirá a la entidad de que se trate, asimismo solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal¹³⁵;*
- b) *El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen; y*
- c) *La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.”*

Asentado lo anterior, es de relevante importancia aunar que de obtener un fallo negativo, el representante de los promoventes puede interponer demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual reconoce la procedencia de la representación común, puesto que en otras hipótesis de procedibilidad no es viable tal legitimación. Por lo anteriormente

¹³⁵ Se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

expuesto, se acredita que tal medio de defensa constituye una base para la implementación de la representación común en el juicio contencioso administrativo federal, no resultando óbice alguno, ya que el referido recurso se tramita bajo la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación, el cual de cierto modo prevé la optatividad del medio de defensa, consiguiéndose impugnar directamente ante el órgano jurisdiccional citado al inicio del presente párrafo.

5.3.4. Ley de Protección y Defensa a Usuarios de Servicios Financieros.

Con motivo de la prestación de servicios financieros, por parte de las instituciones públicas, privadas y del sector social, surge la Ley de Protección y Defensa a Usuarios de Servicios Financieros, a efecto de proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios de dichos servicios. Dando origen a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual tiene como objetivo primordial la asesoría, protección y defensa de dichos intereses y derechos. Siendo que puede sustentarse como árbitro entre las instituciones financieras y los usuarios, decidiendo de manera imparcial y tendiente a la equidad dentro de los procesos de conciliación y arbitraje, que se siguen conforme a la Ley en referencia.

Por lo tanto, y en alcance al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de agosto de 2011¹³⁶, por el cual se adiciona la fracción V Bis, del artículo 11, de la Ley en estudio, la Comisión tiene la legitimación activa para ejercitar la acción colectiva de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios. Ejercitando a

¹³⁶ Véase Ob., Cit., 122, pagina 173.

su vez, las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan ante autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Tal facultad se efectúa a través del Cuerpo de Defensores, cuando la cuantía del asunto el monto sea inferior a tres millones de unidades de inversión, excepto en las reclamaciones contra de instituciones de seguros, donde deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión. Para lo cual, los solicitantes que deseen obtener los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, están obligados a comprobar ante la Comisión, que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia. Siendo que la Comisión, puede aplicar los estudios socioeconómicos que estime pertinentes para acreditar la veracidad de la información presentada por el usuario solicitante. Ya que de lo contrario el o los usuarios deberán designar un representante común o adherirse a una asociación civil, que represente aun grupo de personas en circunstancias similares, sea en la instancia conciliatoria ante la Comisión o ante la instancia jurisdiccional competente, considerando estrictamente lo estatuido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es entonces que la Comisión, por medio de su Cuerpo de Defensores, se encuentra legalmente facultada para tramitar procedimientos de índole conciliatoria entre las partes, teniendo la calidad de árbitro en el juicio arbitral en amigable composición o de estricto derecho. Donde se faculta a la Comisión o a los árbitros propuestos por está, para resolver la controversia planteada fijando de común acuerdo las disposiciones relativas sobre el arbitraje, estableciendo las etapas, formalidades, términos y plazos a que deberá sujetarse. Por lo que al derivar un arreglo entre los usuarios y la institución financiera, la Comisión debe emitir un acuerdo donde consten los compromisos adquiridos por las partes.

Consecuentemente, el ejercicio de la acción colectiva por parte de los defensores de la Comisión, radica esencialmente en la interposición de está ante

los tribunales de la federación, cuando en el procedimiento arbitral no se de el compromiso por parte de la institución financiera, produciendo mayores efectos que en la mencionada instancia, puesto que la esencia medular de la reforma es definir y llevar a cabo una adecuada defensa y protección de los derechos e intereses colectivos en otros ámbitos de aplicación.

5.3.5. Ley Federal de Competencia Económica.

La Comisión Federal de Competencia Económica, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, posee autonomía técnica y operativa para investigar y combatir las prácticas monopólicas, las restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados nacionales o regionales de bienes o servicios, así como las concentraciones y estancos que llegasen a afectar los agentes económicos.

Así pues, dicha Comisión, al estar plenamente facultada para investigar sobre posibles actividades monopólicas, podrá iniciar a petición de parte o de manera oficiosa, el procedimiento tendiente para acreditar las probables violaciones a las disposiciones de la Ley en cita, practicando en su caso, visitas de verificación a los agentes económicos investigados, solicitándoles la documentación que se considere pertinente para examinar dichas irregularidades, sin que por ningún motivo se llegue a afectar o limitar la capacidad de producción, distribución y comercialización de bienes o servicios del visitado.

Al concluir la investigación referida, y de haberse acreditado la existencia de elementos para establecer la probable responsabilidad del agente económico investigado. Donde la Comisión deberá tramitar el procedimiento administrativo, emplazando a la parte visitada mediante oficio, por el cual se informe que ha incurrido en probable responsabilidad, concediéndole el término de treinta días para manifestar lo que a su derecho convenga, adjuntando los medios de prueba

que obren en su poder. Por lo que una vez transcurrido el término aludido, se acordará, sobre el desechamiento o la admisión de pruebas, fijando el lugar, día y hora para su desahogo. Bajo esa tesitura, al tenerse por desahogadas las probanzas ofrecidas, se dictará un acuerdo mediante el cual se formulen los alegatos correspondientes, fijando un plazo no mayor a diez días. Ya que al fenecer el término otorgado, el expediente se entenderá integrado, turnándose de manera rotatoria entre los comisionados, considerándose el orden cronológico en que se fue integrando el mismo expediente, quien deberá presentar un proyecto de resolución al pleno de la Comisión, para su aprobación o modificación. Por lo que una vez expuesto las modificaciones o correcciones, la Comisión dictará resolución dentro del término de cuarenta días.

Siendo procedente el recurso de reconsideración, mediante escrito dirigido ante el Presidente de la Comisión, dentro del plazo perentorio de treinta días siguientes a la fecha de su notificación. Cuyo medio defensa es revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada, mediante pronunciamiento elaborado dentro de los sesenta días contados a partir de la interposición del mismo. En tal virtud, la solicitud a petición de parte, conlleva a que un grupo de personas que se consideren afectadas por prácticas que afecten la competencia y libre concurrencia, puedan ejercitarla en grupo, para que la Comisión accione la maquinaria administrativa tendiente a erradicar dichas actividades inicuas en los diversos mercados económicos. Puesto que desde otro contexto, la Comisión, como órgano legítimo procesal activo, puede ejercitar la acción colectiva ante los tribunales federales, desprendiéndose del artículo tercero, del Decreto de 30 de agosto de 2011¹³⁷, mediante el cual se reformó el primer párrafo y se adicionó el segundo, estableciendo literalmente lo siguiente:

¹³⁷ Ob., Cit., pagina 202.

“Artículo 38.- Aquellas personas que hayan sufrido daños o perjuicios a causa de una práctica monopólica o una concentración prohibida podrán interponer las acciones en defensa de sus derechos o intereses de forma independiente a los procedimientos previstos en esta Ley...

Las acciones a que se refiere el párrafo anterior podrán ejercerse de forma individual o colectiva, estas últimas en términos de lo dispuesto en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

Máxime que del artículo reproducido, se desprende que las personas que acudan ante la Comisión, pueden solicitar se ejercite dicha acción colectiva ante los tribunales federales, independientemente de iniciar los procedimientos de índole administrativa, es decir, que por una parte se iniciarán las investigaciones a que se ha hecho alusión en párrafos anteriores y por otra, la reclamación judicial del demandado, donde se pueda obtener la reparación del daño causado, mediante la realización de una o más acciones, incluso, absteniéndose de realizarlas, cubriendo los daños en forma individual a los miembros del grupo. Puesto que de la investigación administrativa que al efecto proceda, solo se determinará la probable responsabilidad del sujeto visitado, así como la imposición de sanciones de diversa índole.

5.3.6. Ley Federal de Protección al Consumidor.

Como se asentó en supra líneas, la protección y respeto de los derechos de los consumidores de bienes y servicios, ha sido el objetivo esencial de la Procuraduría Federal del Consumidor, procurando la constante equidad en las relaciones de proveedores y consumidores. Asimismo, resultan trascendentes los diversos principios sobre las relaciones de consumo, que el legislador ha establecido para la efectiva equidad y protección de dichos derechos, por lo que a *grosso modo*, tutelan lo siguiente:

- a) *“La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;*
- b) *La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;*
- c) *La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;*
- d) *La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;*
- e) *El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;*
- f) *El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;*
- g) *La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios;*
- h) *La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados;*

i) El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento; y

j) La protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas.

Considerando que los derechos transcritos no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales, sino que se armonizan y completan, considerando los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad. Es entonces, que ante la transgresión de lo mencionados, cualquier consumidor en lo individual o en grupo, podrán interponer quejas, reclamaciones o denuncias ante la Procuraduría, por medio escrito, de manera verbal, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio que resulte idóneo. Siendo el caso, que una asociación u organización de consumidores puede presentar reclamaciones grupales, acreditando previamente: la personalidad de los representantes; que su objeto social verse sobre la promoción y defensa de los intereses y derechos de los consumidores, tener como mínimo un año de haberse constituido; que los consumidores expresaron su voluntad para formar parte de la misma; que no existe conflicto de intereses respecto de la queja que se pretenda presentar; que la representación y gestión es gratuita; y que actúan sin fines de proselitismo político o electoral.

Se podrá apreciar, que las manifestaciones reproducidas consisten en el parte aguas para la implementación de los requisitos para las asociaciones civiles sin fines de lucro, que ejercitan la legitimación activa en la implementación de la acción colectiva, ya que lo transcrito consta en la reforma al artículo 99, primer párrafo, adicionando con ello la fracción VI, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011. Misma que concuerda textualmente con la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, de fecha

30 de agosto de 2011, de ahí que se considere como la base fundamental, para las consideraciones legales que sobre las susodichas asociaciones se efectúen.

Entre otras cosas, la Procuraduría puede ejercer los diferentes procedimientos, ya sea el conciliatorio, arbitral o de infracciones a la ley, donde el primero consta en celebración de una audiencia de conciliación procurando congeniar los intereses de las partes, la cual podrá celebrarse vía telefónica, sin perjuicio de que las partes soliciten la confirmación por escrito de los compromisos adquiridos, mediante convenio. Este a su vez debe aprobado por la Procuraduría, observando que lo pactado no contravenga las disposiciones legales aplicables al caso en concreto, teniendo el efecto de que dicho convenio no podrá ser recurrido por medio de defensa alguno, ya que constituyen cosa juzgada con aparejada ejecución, misma que debe hacerse valer optativamente ante los tribunales competentes como vía de apremio o como juicio ejecutivo.

El procedimiento arbitral, se presenta en el momento en que las partes consideran la opción propuesta por el conciliador, sobre designar un árbitro de la misma Procuraduría, o alguno independiente, para lo cual se les hará del conocimiento la información sobre aquellos que existan en la base de datos de dicho organismo descentralizado. Al referido procedimiento le son aplicables los principios de legalidad, equidad y de igualdad entre las partes, a efecto de que se ventile de no perjudicial para las partes, resultando en un convenio con las características precisadas en el párrafo anterior.

En lo que hace al último procedimiento, referido a las infracciones a la Ley en estudio, la procuraduría puede realizar visitas a los denunciados o a los proveedores que estime con actividades no acordes con los derechos preciados en el preámbulo del presente apartado, notificándole los hechos motivo del procedimiento y otorgándole un término de diez días hábiles para que rinda las pruebas necesarias, manifestando lo que a su derecho convenga. Por lo que al no

desvirtuar los hechos constitutivos de las sanciones, se le impondrá las mismas mediante oficio que al efecto se le notifique, haciendo de su conocimiento los medios de defensa procedentes para impugnar tal determinación.

Considerando que la Procuraduría, tiene la atribución consistente en promover y proteger los derechos del consumidor, resulta idóneo que la misma procure y represente los intereses de los mismos, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones, ya sea individualmente o en grupo ante proveedores, autoridades jurisdiccionales y administrativas. Siendo que al realizarse actos, hechos u omisiones que vulneren tales derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría, puede ejercitar la acción colectiva de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que por Decreto de 30 de agosto de 2011¹³⁸, se le concedió tal legitimación activa. No obstante a lo anterior, dicho organismo descentralizado podía ejercitar una acción grupal antes de la reforma, la cual se establecía en el mismo artículo 26 de la Ley en estudio, cuyo párrafo primero consistía literalmente en lo siguiente:

*“Artículo 26.- La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores...:
...”*

Así pues dicha acción grupal, consistía en obtener una sentencia que enunciara que una o varias personas habían realizado una conducta que hubiese originado daños o perjuicios a ciertos consumidores. Bajo esa tesitura, al obtener una sentencia favorable, era procedente solicitar la reparación del daño por parte de las personas que acreditaran tal circunstancia, por medio de la vía incidental. Inclusive la propia Procuraduría, podía ejercer tal vía, en representación de los consumidores afectados, siempre y cuando derivara de una sentencia judicial,

¹³⁸ Ob., Cit., pág., 202.

para lo cual debía analizarse previamente la procedencia de dicha acción grupal, considerándose las reclamaciones o denuncias presentadas, así como el grado de afectación en la salud o el patrimonio de los consumidores. En ese orden de ideas, el artículo derogado, fue reformado y adicionado mediante Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 2004, constituyendo un precedente importante para la formulación de la reforma de agosto de 2011. Ya que del análisis efectuado a los elementos vertidos con antelación, se puede desprender que dichos argumentos fueron solamente adecuados para establecer una correlación con el Código Federal de Procedimientos Civiles, donde plasma su esencia original que solo fue trasladada.

5.3.7. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cierto es que la presente Ley, no regula materia concerniente a la reforma de agosto de 2011, pero de cierta forma regula procedimientos inclinados a la resolución de conflictos derivados de la representación común. Por ejemplo, establece los lineamientos procesales para la impugnación de las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tratándose de los recursos de inconformidad promovidos por los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones. Entre otras cosas, la Ley de referencia, en su artículo 4, párrafo segundo, regula la representación común para el efecto de cuando una resolución definitiva afecte a dos o más personas, la demanda deberá ser firmada por cada una de ellas, designando entre si un representante común, so pena que el magistrado instructor lo nombre en el acuerdo admisorio ante su omisión.

El artículo en comento, regula una institución que ha prevalecido en el artículo 5, Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en todo aquello que no contravenga lo estipulado por la Ley de presente estudio,

donde no solo se avoca a la representación común de los demandantes, sino que atañe a las partes demandadas. Las cuales pueden designar dicha representación en el plazo que concluye a los tres días siguientes al vencimiento del término del último de los emplazados, para contestar la demanda. En ese orden de ideas, si durante el procedimiento se presenta una multiplicidad de partes, el nombramiento de representación para cualquiera de ellas, deberá efectuarse en el plazo de cinco días, a partir del primer acto procesal en que se haya tenido conocimiento, operando la prevención de ser designado por el Tribunal competente.

La representación común de las partes contendientes, conlleva al ejercicio y cumplimiento de las facultades y obligaciones derivadas de un mandato judicial. Por lo cual el representante se encuentra constreñido a presentar las acciones o excepciones comunes de los interesados, aún de aquellas que correspondan personalmente a los representados, por lo que si estos no prestan la diligencia necesaria para hacerlas de su conocimiento, quedará libre de responsabilidades ante los indolentes.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que en Materia de Juicio de Amparo, la referida representación, encuentra sustento en el artículo 20, de la Ley de la materia, para lo cual resulta optimo sustentar lo dicho con antelación, con el criterio jurisprudencial P./J. 124/2000, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XII, diciembre de 2000, página 21, mismo que es del tenor literal siguiente:

REPRESENTANTE COMÚN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU DESIGNACIÓN POR LOS QUEJOSOS, SURTE EFECTOS SIN QUE SE REQUIERA PREVIO ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO. *De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley de Amparo, cuando en un juicio de garantías la demanda se interponga por dos o más personas, éstas deberán designar de entre ellas un representante común, previéndose que si no lo hacen, el Juez mandará prevenirlas para que en un término de tres días designen uno, y si no lo hicieren, designará con ese carácter a cualquiera de*

los interesados; por lo que atento a lo previsto por ese precepto, se puede decir que el establecimiento de la figura jurídica del representante común en el juicio de amparo, tiene como propósito fundamental, evitar que ante la pluralidad de quejosos se entorpezca la adecuada prosecución del juicio de amparo, debiendo actuar el representante común como un mandatario con autorización para litigar en representación de los restantes quejosos, sin perder su carácter de parte en el procedimiento. En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que del contenido del precepto en cita no se desprende que se condicione su designación o el ejercicio de sus funciones a ningún requisito, ni que se demanden mayores formalidades, es inconcuso que basta el nombramiento del representante común que se haga por parte de los peticionarios de garantías en la demanda de amparo, para que surta desde luego sus efectos, sin que sea necesario un reconocimiento previo por parte del juzgador de amparo.

Una vez asentado que el Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio, conlleva a crear la convicción de que en el juicio contencioso administrativo federal, serán aplicables tales argumentos, para el efecto de no menoscabar el derecho de designar una representación común para la parte demandante, no considerándose para tales efectos en el juicio de lesividad.

5.3.4. Ley Federal del Trabajo.

Como se ha asentado en el primer apartado del presente capítulo, la representación de los sindicatos recae en el secretario general o por la persona que designe la directiva, pues constituye verdad sabida que tienen derecho a redactar libremente sus estatutos y elegir libremente a sus representantes. Por tanto, en los mencionados estatutos puede recaer dicha representación en otras personas, esto por medio de una clausula especial que para tales efectos se fije.

En tal virtud, cuando se presentan conflictos jurídicos colectivos¹³⁹, o en su caso, conflictos colectivos de naturaleza económica¹⁴⁰, el sindicato deberá

¹³⁹Consta entre el sindicato titular del contrato colectivo y el patrón o patrones.

representar legalmente al gremio que lo haya constituido, sin que sea óbice que previa petición de los trabajadores, estos puedan obrar o intervenir directamente, cesando la intervención del sindicato. No obstante a lo anterior, existe una cuestión distinta a la que se observa en Materia Agraria, donde el sindicato puede defender a un solo trabajador, derivándose de la representación que de sus miembros en conflictos individuales debe efectuar. Sustenta el criterio anterior, la tesis emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, sexta época, quinta parte, tomo LVI, página 49, que dispone textualmente lo siguiente:

SINDICATO, PERSONALIDAD DE UN, PARA PROMOVER EN REPRESENTACION DE UN TRABAJADOR. *Cuando un sindicato con personalidad debidamente acreditada, promueve en representación de un trabajador, se establece la presunción juris tantum de que dicho trabajador es miembro del sindicato, puesto que, por disposición legal, el sindicato sólo está autorizado para promover en representación de sus miembros en los conflictos individuales. Esta presunción puede ser destruida si se demuestra por la parte a quien interese, que el referido trabajador es trabajador libre o pertenece a distinto sindicato del que lo representa...*

Por otro lado, el sindicato puede solicitar la asesoría jurídica o la representación legal de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, en los conflictos contra las autoridades laborales o patrones, ya que la referida institución solo protege a los trabajadores y a sus sindicatos, en íntima relación con el principio *pro operario*, ya que por las condiciones económicas que poseen los patrones, pueden solventar idóneamente los gastos derivados de la defensa legal.

Entre otras cosas, la capacidad y personalidad para acudir al proceso laboral, se establece al acreditar el interés jurídico por parte de las personas

¹⁴⁰ Se originan por cuestiones del replanteamiento del contrato colectivo, por nuevas condiciones laborales o la terminación de las relaciones colectivas de trabajo, los cuales pueden ser planteados por los sindicatos de trabajadores titulares de los contratos colectivos de trabajo, por la mayoría de los trabajadores de una empresa o establecimiento, siempre que se afecte el interés profesional, o por el patrón o patrones, mediante demanda por escrito.

físicas o morales, las cuales pueden ejercer acciones u oponer excepciones. Así cuando las partes no estén representadas por un sindicato u opten por acudir personalmente al juicio, podrán designar apoderado legal, el cual deberá acreditar tal representación mediante instrumento notarial. En caso de que los representantes del sindicato concurren a juicio, estos deberán comprobar su legitimación procesal activa mediante la certificación que al respecto les haya expedido la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, donde conste el registro de la directiva del sindicato. Aún esgrimido lo anterior, se puede tener por acreditada la personalidad de los representantes, cuando los documentos creen convicción en los integrantes de las Juntas, de que efectivamente representan a la parte interesada.

En el proceso laboral, existe una circunstancia especial para la representación mediante poder ante las autoridades laborales, la cual consiste en la comparecencia que deban hacer los trabajadores, los patronos o los sindicatos, para manifestar tal aseveración, misma que se acredita con la copia certificada de la personalidad que al efecto emita la Junta Local competente. Por lo que de existir dos o más personas que ejerciten una misma acción u excepción, estas deben actuar en conjunto designado un representante común, quien tendrá los derechos, obligaciones y responsabilidad inherentes a un mandatario judicial, salvo que existan intereses contrapuestos. Siendo que los sindicatos no solo actúan en nombre y representación de otros, sino que al ser idénticas posiciones entre las mismas se otorga el beneficio de colitigar por medio de una tercera persona en el proceso. Para lo cual deberán designar al representante común en el escrito inicial de demanda, en la audiencia de conciliación o en el ofrecimiento y admisión de pruebas, siempre y cuando las partes funjan como actoras, pues de lo contrario las demandadas lo harán en el escrito de contestación o en la audiencia a que se ha hecho mención. En caso de que las partes omitan realizar tal manifestación en los medios descritos, la Junta del conocimiento, lo designará de entre los propios interesados.

Así las cosas, el representante del sindicato de trabajadores o de patrones, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, los representantes comunes designados por las partes en similitud de circunstancias, son quienes gozan de la legitimación procesal activa, teniendo la obligación de comparecer y desahogar toda clase de diligencia que derive del juicio laboral. Recayendo únicamente en el sindicato, la posibilidad de entablar los medios de defensa tendientes a desvirtuar la legalidad del laudo dictado con motivo del proceso ventilado, puesto que la Ley en referencia, concede la representación para la defensa de los asociados, teniendo estrecha relación con el artículo 4, de la Ley de Amparo, que medularmente dispone lo siguiente:

“Artículo 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante...; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.”

5.3.9. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.

En Materia de Medio Ambiente, el Gobierno Mexicano, en sus distintos ámbitos de competencia, debe aplicar las medidas adecuadas para preservar el equilibrio ecológico sobre el territorio nacional, auxiliándose con la implementación de instrumentos económicos¹⁴¹, que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, incentivando el desarrollo sustentable ante las repercusiones climáticas que se sufren en la actualidad, con el afán de proteger y restaurar el medio ambiente. Teniendo por resultado que ante las presuntas violaciones a las disposiciones de la Ley en comento, las autoridades competentes podrán realizar actos de inspección y vigilancia, ejecutando las medidas de seguridad pertinentes

¹⁴¹ Son los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente. Artículo 22, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.

ante posibles peligros que expongan el equilibrio ecológico de una determinada zona o región. Dando por resultado la imposición de infracciones administrativas y la denuncias sobre la presunta comisión de delitos, mediante procedimientos y recursos de índole administrativa.

Bajo esa tesitura, en el orden federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, realizara dichas visitas de inspección y vigilancia. Acreditando debidamente al personal que efectuará los mencionados actos de molestia dirigidos a los gobernados, notificándole el acta de inspección respectiva, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación. Cuestión de la cual se difiere, puesto que la visita se entiende para que las autoridades en la materia, sancionen por las omisiones realizadas, puesto que al decretar ciertas ventajas al visitado, lo único que se lograría es la importuna excitación de la maquina administrativa, además de los gastos que para ciertos efectos se tengan que erogar del erario publico. Ya que si la inspección es tendente a descubrir las posibles irregularidades, bajo dicha benevolencia legislativa, las visitas no tendrían razón de existir.

Por otro lado, al detectarse la infracción a las disposiciones jurídicas aplicables de la materia, la autoridad competente debe otorgar previa audiencia para que el visitado exponga lo que a su derecho convenga, ofreciendo las probanzas que estime necesarias para desvirtuar las inconsistencias asentadas en las actas que al efecto se levanten, dentro del termino de quince días. En el sentido, de que al tenerse por desahogas o habiendo fenecido fatalmente el termino concedido, se pondrán a disposición del interesado para que formule los alegatos en un periodo de tres días hábiles. En efecto, al haberse presentado los alegatos correspondientes, la resolución contendrá las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, en el procedimiento de inspección, así como el plazo de cinco días hábiles para

cumplirlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables. Ya que al vencimiento del término aludido, el visitado deberá formular escrito dirigido a la autoridad donde conste que las deficiencias o anomalías se han cumplido acorde a lo dispuesto en la resolución.

Ante la inconformidad sobre el contenido de la resolución definitiva, procederá el recurso de revisión, el cual se interpondrá directamente ante la autoridad emisora, quien debe remitirlo a su superior jerárquico para resolver en definitiva, siempre y cuando se impugne dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación. Ya que a la autoridad emisora solo le compete acordar sobre su admisión, así como el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido. La interposición del recurso de revisión es optativa, para promover el juicio contencioso administrativo federal, por aquellas personas jurídico individuales o colectivas, que tengan un interés legítimo para impugnar los actos administrativos correspondientes ha:

- a) *“Las obras o actividades que contravengan las disposiciones de la materia en estudio, los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma;*
- b) *Los programas de ordenamiento ecológico;*
- c) *Las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma.”*

Teniendo la obligación de acreditar que las referidas hipótesis, originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. Ya que de la reforma de 28 de enero de 2011, a la Ley de referencia y a la Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo, específicamente en su artículo 8, fracción I, procede el Juicio de Nulidad cuando

se establezca la legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado, como es en la especie. En relación con el último párrafo del artículo 180, de la Ley de merito, que menciona literalmente lo siguiente:

“..

Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.”

En tal virtud, con la reforma de agosto de 2011, la Procuraduría en el ámbito competencial que le corresponda, podrá ejercitar la acción colectiva prevista en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en atención a su legitimidad procesal activa, cuando conozca de aquellos actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación aplicable, respecto a los asuntos de su competencia. Sin embargo, cuando se transgreda la normatividad ambiental de las entidades federativas por dichos actos, hechos y omisiones, será aplicable de igual forma la acción colectiva descrita.

5.4. Observación a la Iniciativa de la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas.

La iniciativa señalada fue presentada por el Diputado Javier Corral Jurado, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la Sesión de la Comisión Permanente, que tuvo verificativo el día 4 de Agosto de 2010, la cual señala cuestiones análogas a la reforma y adición de los Códigos Federal de Procedimientos Civiles, y Civil Federal, así como a la Ley Federal de Competencia Económica, Federal de Protección al Consumidor, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la cual fue presentada

por el Senador Jesús Murillo Karam, en fecha 7 de septiembre de 2010. Por ello se considera que la primera en tiempo, fue la iniciativa asentada en un primer punto, sin que se soslaye que ambas argumentaciones legislativas hayan sido procesos de concordancia entre ambos legisladores. Así las cosas y para los efectos posteriores, al hacer mención sobre la iniciativa prevista en primer orden, debe considerarse la Iniciativa de Ley Reglamentaria, en el entendido que la mencionada en segundo orden, corresponderá denominarle Iniciativa de Reforma y Adición, para no incurrir en confusiones entre una y otra.

Bajo ese orden de ideas, la Iniciativa de Ley Reglamentaria y la Iniciativa de Reforma y Adición, tuvieron como base la reforma al artículo 17, de la Constitución Política Federal, publicada mediante Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010. Aunque el Dictamen del Pleno de la Cámara de Senadores aprobó la Iniciativa de Reforma y Adición, bajo los miramientos establecidos en su tercer considerando lo siguiente:

“Tercera....el Poder Reformador de la Constitución decidió aprobar una adición al artículo 17 constitucional mediante la cual se establecen las acciones colectivas...En efecto, el 29 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala:

...

No escapa al análisis de estas dictaminadoras que el artículo Segundo Transitorio del Decreto...establece un mandato al Congreso de la Unión para realizar, en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del referido Decreto, las adecuaciones legislativas que correspondan...

Derivado de lo anterior, debe expresarse que en virtud de que es responsabilidad de este Congreso de la Unión la creación de la legislación ordinaria en materia de acciones colectivas, estas dictaminadoras proceden

mediante este dictamen a cumplir con el mandato que le fue conferido desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Poder Legislativo Federal.”

A contrario sensu, la Iniciativa de Ley Reglamentaria, solo fue turnada a las Comisiones de Gobernación, y de Justicia, el 4 de agosto de 2010, de la Cámara de Senadores, para los efectos de someterla a discusión y dictaminarla posteriormente, la cual no ha sido promulgada ni publicada a la fecha, considerándose particularmente que el mismo no prospero, actualizándose la hipótesis de no poder presentarse en el mismo periodo de sesiones. Por tanto, es viable argumentar que la Iniciativa de Ley Reglamentaria, obedece a estándares de diversas legislaciones federales, no concretizando una metodología diversa a la instaurada. No ajustándose al fenómeno que representa la acción colectiva en el sistema jurídico mexicano, pues si bien es cierto, hay regulaciones legales que pueden fungir como precedentes, pero no como los idóneos para desarrollar tal procedimiento, el cual subsano la Iniciativa de Reforma y Adición en comento.

5.5. Derecho Comparado.

Una de las bases para la inserción de un párrafo tercero, al artículo 17, de la Constitución Política Federal, que concierne a la reforma y adición del Código Federal de Procedimientos Civiles, resulta de la observancia a los diversos sistemas jurídicos internacionales, así como a la instrumentación internacional celebrada por el Estado Mexicano, es decir, por la concertación de Tratados, Convenios o Pactos, que protejan los derechos humanos, sociales y económicos de las personas. Es por ello que en las siguientes líneas se aludirá brevemente a la regulación legal interior que poseen diversos países pioneros en la materia de acciones colectivas, como lo es Argentina, Brasil, Colombia, Estados Unidos de América y Venezuela.

5.5.1. Argentina

El artículo 42 y 43 de la Constitución Nacional de Argentina, son relativos a las disposiciones que regulan las Leyes Federales de Competencia Económica y de Protección al Consumidor, ya que aglutinan los derechos relativos al consumo, a la protección de su salud, a la defensa de la competencia concurrente en los mercados nacionales o regionales, al control de los monopolios y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. Donde a estas últimas, se les ha otorgado el carácter constitucional que en México no tienen, ya que se debe interpretar del derecho humano y garantía referente a poder organizarse libre y pacíficamente. Por lo que resulta apropiado transcribir medularmente el artículo 42, que acredita el dicho anteriormente vertido, para los efectos de sentar bases para lo posterior:

“Art. 42.- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios..”

En lo concerniente al artículo 43, de la Constitución en comento, dispone una acción que en el sistema jurídico mexicano se puede reconocer como el Juicio de Garantías o de Amparo, pero no de forma similar, ya que el medio de defensa argentino prevé hipótesis categóricas para su procedencia, lo cual sería tema de análisis distinto al que se pretende atender, continuando con lo que atañe la presente cita. En tratándose del párrafo segundo, del mismo artículo, entraña la

presencia constitucional de la acción de la acción colectiva que puede ser ejercida por el afectado, quien se encargue de defender al pueblo, como la institución del Ministerio Público en México o las asociaciones que tengan por objeto la representación de los referidos derechos, mismas que deberán reunir ciertos requisitos, como las asociaciones civiles en el derecho interno mexicano. Por ello a fin de fundamentar las razones esgrimidas con antelación se procede a la reproducción de dicho ordinal, considerando solamente lo relacionado al análisis descrito:

“Art. 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley...

*Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley...
...”*

5.5.2. Brasil.

José Ramón Cossío Díaz, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una entrevista concedida a la revista Derecho Ambiental y Ecología, del Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales¹⁴², reconoció que el país de Brasil, es pionero en la inclusión de procedimientos colectivos. Ante tal aseveración no

¹⁴² Disponible en la página electrónica del Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales www.ceja.oerg.mx, con fecha diciembre de 2011.

es óbice destacar que el legislador brasileño ha promulgado la Ley de Acción Civil Pública, tendiente a la protección del medio ambiente, del consumidor y de los derechos artísticos, estéticos, turísticos y de paisajes por parte de los gobernados, la cual tiene vigencia desde el siglo pasado, a contrario sensu de la regulación en el Derecho Mexicano, donde su implementación como derecho colectivo levemente ha trascendido. Por otro lado, el legislador brasileño, elaboró el Código de Defensa del Consumidor, el cual tiene vigencia desde el 1 de marzo de 1991, el cual distingue entre acciones individuales y acciones colectivas, para el resarcimiento de los daños que de modo individual sufran los consumidores de bienes y servicios. Cuestión que por reforma de agosto de 2011, se ve planteada en la Ley Federal de Protección al Consumidor, teniendo solamente dos décadas de rezago legal a comparación del país de merito, con el cual se pretende competir a nivel económico hoy en día.

Por lo tanto, la Constitución de la República Federal de Brasil, en su Título II, Capítulo I, artículo 5, postula los principios por los cuales se garantiza tanto a los habitantes brasileños como a los extranjeros, el derecho a la vida, a la libertad, igualdad, seguridad y prioridad, estableciendo en el punto número 31, del referido artículo lo siguiente:

“Art. 5. Todos son iguales ante la ley...garantizándose a los...residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:

...

31. El Estado promoverá, en la forma de la ley, la defensa del consumidor;

...”

De ahí que la defensa al consumidor de bienes y servicios, sea una prioridad constitucional, postura que en la actualidad se ha fortalecido con la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, resaltando la importancia que los consumidores tienen en la vida económica de un país, ya que al fortalecer el mencionado sector la macroeconomía se extiende reiterativamente. Así pues, concretando el análisis al que se debe abordar, se alude al punto número 72, del artículo referido en el anterior párrafo, el cual postula el interés legítimo de una manera más propicia que en la Constitución Política de México, además establece la procedencia de acción popular en contra de actos de índole administrativa, ambiental y para la protección del patrimonio histórico y cultural. Donde la primera y última hipótesis, no se ajustan adecuadamente en la acción colectiva prevista por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Por tanto dicho punto, se reproduce de la siguiente forma:

“...

72. Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales...;

...”

5.5.3. Colombia.

La Constitución Política de Colombia, medularmente en su artículo 88, regula la institución jurídica constitucional de las acciones populares, mismas que tienen por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, la seguridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y el espacio. Estableciendo los casos en que surja la responsabilidad civil objetiva por el daño derivado a los mencionados intereses y derechos. Por lo que tal institución se desarrolla¹⁴³ por la

¹⁴³ Lo que en el Derecho Mexicano se reconoce como “Reglamentación”, a las disposiciones constitucionales por parte del Titular del Ejecutivo Federal.

Ley 472 de 1998, publicada en el Diario Oficial de ese país el 6 de agosto de 1998, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, las cuales se orientan a la garantía de la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas. Por lo que en primer momento, enuncia que son las acciones populares y de grupo, a saber:

“ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

ARTICULO 3o. ACCIONES DE GRUPO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE>Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.”

Cuestión trascendente, es la que presenta la competencia para resolver dichas acciones, pues si bien es cierto, en México, los Tribunales de la Federación son los competentes para resolver sobre las acciones colectivas, mientras que en Colombia, dicha facultad la tienen los Tribunales Contenciosos Administrativos, en determinados casos, según se observa en los artículos 15 y 16, de la Ley 472:

“ARTICULO 15. JURISDICCION. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las

disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

ARTICULO 16. COMPETENCIA. De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.”

Una vez expuesto lo anterior, cabe resaltar que dicha Ley 472, resulta un precedente cardinal en la legislación internacional, puesto que analiza la procedencia de las acciones populares o grupales, en diversa hipótesis, así también como la opción de competencia, en tratándose de asuntos de orden administrativo, con características técnicas que en el ámbito de lo civil resultan complejas para la emisión de un fallo coherente. Ante tales consideraciones, en los Estados Unidos Mexicanos, existen Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, para los efectos de retraer tales inconsistencias en la impartición de justicia.

5.5.4. Estados Unidos de América.

Los derechos de un grupo de personas en el *common law*, radica esencialmente en la interposición de la *Class Action* Acción de Clase, cuya esencia radica en la acumulación de numerosas reclamaciones individuales en un mismo procedimiento, el cual se regula especialmente por la regla 23, de las Reglas Federales de Procedimiento Civil (*Federal Rules of Civil Procedure*) y por la vía jurisprudencial que ejercen los órganos jurisdiccionales. Ahora bien, la procedencia de esta clase de acciones, radica en materia de responsabilidad por productos, sobre la libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas e incluso en temas como discriminación y desempeño administrativo del gobierno.

5.5.5. Venezuela.

Por último, toca lugar a señalar el máximo ordenamiento de la República Bolivariana de Venezuela, que en su artículo 26, prevé el acceso a la justicia a las personas que hagan valer sus derechos e intereses, aún cuando estos sean colectivos o difusos, plasmando expresamente los principios de gratuidad, accesibilidad, imparcialidad, transparencia, independencia, responsabilidad, equidad y de manera expedita, prohibiendo las actuaciones dilatorias en los procesos, salvo que las mismas desentrañen una diligencia exacta para evitar las violaciones de los derechos e interés difusos y colectivos de los gobernados.

Cuestiones que encuentran similitud con el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución de México, el cual encuadra en algunos de los principios antes mencionados, así como la regulación sobre las acciones colectivas, resultando conveniente apuntalar el dicho expuesto con la reproducción del ordinal de merito:

“Artículo 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.”

5.6. Propuesta de la Procedencia de la Acción Colectiva en Materia Fiscal Federal.

Por las razones vertidas en el transcurso del presente análisis, es que se llega a la determinación de resaltar la importancia que los y las contribuyentes, tienen en la sociedad, cuestión que se considera como el sector fundamental de la

sociedad, aún antes del sector consumidor y usuario. Ya que estos, han gozado de preeminencia en diversos tópicos políticos, desatendiendo la situación fiscal que viven miles de contribuyentes ante los actos indebidamente fundados y motivados que emiten día a día los funcionarios o servidores públicos de la hacienda pública en los diversos ordenes de gobierno. En el sentido de que la materia referente al consumo de bienes y servicios, estableció desde el inicio de su vigencia un organismo descentralizado que funge como *ombudsman del consumidor*, por lo cual se podría ir enumerando uno a uno los diferentes ombúdsmanes legitimados activamente en el proceso, mediante la reforma de agosto de 2011, al Código Federal de Procedimientos Civiles.

En ese sentido, no fue sino hasta el año de 2006, que se deliberó establecer un *ombudsman fiscal*, como lo es la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que de forma irónica comenzó sus funciones hasta el año 2011, por meros asuntos políticos y no de formalidad o de fondo en lo tocante a su competencia. Aceptando que la misma ha ido avanzando lentamente, puesto que su descentralización por medio de Delegaciones Regionales, se vuelve enredosa por los intereses antes expuestos, para lo cual se debería elogiar la apertura reciente de la Delegación en el Estado de Querétaro. Entre otras cosas, no se debe olvidar, que la única regulación que el Legislador en turno concedió al sector contributivo, fue la previsto en el artículo 11-A, de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, por medio de su recurso de inconformidad, lo cual ha quedado asentado en supra líneas. Constituyendo una desigualdad para los contribuyentes al establecer la representación común mediante un sindicato, cámaras de comercio y de industria, o confederaciones, que no son más que la acumulación de sindicatos. Considerando que si se pretende establecer una impugnación contra los actos descritos en dicho numeral, los contribuyentes deben unirse a una cámara de comercio o de industria, ya que las demás instituciones prevén la representación de trabajadores o de patrones, según sea el caso. En consecuencia, tal adhesión a la organización traerá por resultado el cobro de

cuotas administrativas internas, teniendo una carga más para el contribuyente afectado.

Bajo ese orden de ideas, el artículo 11-A, en su segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, establece la opción de que dicha representación sea ejercida por una persona distinta a las aludidas organizaciones, es decir, al estatuir el legislador la palabra “*podrán*”, se colige que la representación puede recaer en un representante que se designe en común, lo cual se considera aplicable bajo las siguientes consideraciones, a saber: el Código Fiscal de la Federación, al ser supletorio de la Ley referida, el mismo prevé la optatividad de su interposición ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo aplicable al procedimiento la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, previendo la designación de un representante común cuando la resolución afecte a dos o más personas, cuestión que es regulada a fondo en el artículo 5, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que de igual forma es supletorio en todo aquello que no contravenga a la Ley moderadora del juicio de nulidad, todo ello bajo la interpretación particular tendiente al principio *pro homine*, en estrecha relación con el artículo 25, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Dando por resultado una complejidad monumental para que el contribuyente al tratar de establecer la impugnación, se coordine con otras personas a las cuales les afecte la misma resolución, puesto que un acto o resolución de la autoridad fiscal federal, al ser dirigida a un particular, puede afectar a demás personas que tengan cierta relación con la misma o en el supuesto que se trate de un acto o resolución de carácter general.

En tal virtud, el legislador ordinario, no ha reflexionado el hecho de que el sector contributivo, es el más importante y el más desprotegido, toda vez que dicho sector, prevé los recursos económicos necesarios para la sufragación del presupuesto de egresos, donde se estipula entre otras cosas, el mantenimiento económico del Estado, puesto que al no haber quien entere las contribuciones

establecidas legalmente, el mismo sucumbiría inevitablemente, cuestión que se puede apreciar en diversos países de la Unión Europea. A razón de lo anteriormente expuesto, surge la siguiente propuesta que se conforma de los siguientes puntos:

- I. La reforma al párrafo tercero, del artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 14, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en el efecto de otorgar competencia en cuestiones fiscales y administrativas a los tribunales a que alude el artículo 73, fracción XXIX-H, del mismo ordenamiento legal, es decir, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la especialización que posee sobre las materias descritas, en el afán de que la impartición de legalidad, se efectúe de una manera idónea, pronta, imparcial, económica, expedita y convincente para los gobernados.

- II. La reforma y adición al artículo 578, del Código Federal de Procedimientos Civiles; en cuanto establecer la competencia del referido Tribunal, realizando la inserción de la procedencia en la relaciones de los contribuyentes con las Autoridades Fiscales Federales.

- III. La adición o reforma al artículo 585, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles y al artículo 5, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa de los Contribuyentes; en cuanto al establecimiento de la legitimación activa procesal a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y la atribución de ésta para ejercitar las acciones colectivas previstas en el Libro Quinto del aludido Código, así como el reconocimiento de las asociaciones civiles sin fines de lucro para la protección de los contribuyentes y de los representantes comunes designados por un grupo de personas.

- IV. La reforma o adición del artículo 588, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles; en cuanto a los requisitos de la procedencia de la legitimación en la causa, por lo cual se considere las relaciones entre contribuyentes y las autoridades fiscales federales, con el objetivo de que sea válida la acción colectiva en materia fiscal federal.
- V. La adecuación por medio de reforma o adición del artículo 605, del Código Federal de Procedimientos Civiles, con los artículos 6 y 52, fracción IV, en los incisos a), b), c), y d), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; referente a las sentencias condenatorias que tienen por efectos declarar la reparación del daño, así como las indemnizaciones correspondientes, ampliando las hipótesis de la falta grave por parte de la autoridad y las consecuencias al emitir el fallo correspondiente. Determinando en que consistirán dichas reparaciones así como el cálculo de las indemnizaciones, siendo asequible prever la figura del incidente de liquidación, especificado en el Código de mérito.
- VI. La reforma o adición al artículo 619, del Código Federal de Procedimientos Civiles, y al artículo 5, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; concediendo competencia suficiente al Tribunal Federal, para poder registrar aquellas asociaciones civiles y representantes, que tengan por finalidad el ejercicio de las acciones colectivas a que alude el Código, atendiendo a las modalidades que al respecto se señalan para el registro de las mismas.
- VII. La reforma o adición al artículo 8, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; al establecer el interés legítimo de las asociaciones civiles o de los representantes comunes en ejercicio de una acción colectiva, aduciendo que las mismas puedan interponer el juicio de nulidad, en los términos del artículo 13, de la Ley en comento.

- VIII. La reforma o adición a los artículos 14 y 15, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; con el fin de que prevea los requisitos establecidos en el artículo 588, del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya sea que se remita a dicho artículo o se complemente en lo que se considere necesario.
- IX. La reforma o adición al artículo 19, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; en el afán de establecer los derechos establecidos en los artículos 590, 591 y 592, del Código Federal de Procedimientos Civiles, en cuanto al análisis previo de dicha acción colectiva, como los efectos de ser admita y los plazos para que la autoridad manifieste lo que a su derecho convenga.
- X. La implementación al artículo 40, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de las reglas previstas en el artículo 598 a 602, Código Federal de Procedimientos Civiles, en tanto que estas sean compatibles con lo establecido en el juicio contencioso administrativo federal, teniendo preminencia lo estatuido sobre las pruebas admisibles, así como el valor probatorio que al efecto le preste el magistrado instructor.
- XI. La adición o reforma al artículo 11-A, de la Ley de Coordinación Fiscal; con el fin de que se establezca la procedencia de la acción colectiva para los representantes comunes que figuran en dicho artículo, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo referente al ejercicio de dichas acciones.

CONCLUSIONES.

Una vez efectuado el análisis de los diversos temas expuestos, lo procedente es consumir con las precisiones más destacadas, no conformándose solamente por la propuesta vertida en sus diversos puntos, sino realizándola conjuntamente, para el efecto de que se puedan considerar como un tema distinto al aquí desarrollado. En tal virtud, se formulan las siguientes conclusiones:

- I. La Jurisdicción, no solamente le atañe al Poder Judicial de la Federación, sino que el Poder Ejecutivo y Legislativo, en sus respectivos ámbitos de competencia, la ejercen formal o materialmente, atendiendo a la terminología latina que posee dicha locución.
- II. Los órganos y organismos jurisdiccionales, no solo consisten en los miembros del Poder Judicial de la Federación o de alguna Entidad Federativa, puesto que en atención al punto anterior, el Poder Ejecutivo, en sus diversos niveles de gobierno, posee Tribunales de lo Contencioso Administrativo, de Conciliación y Arbitraje o Agrarios, mismos que dictan en sus resoluciones el derecho aplicable, considerándose como impartidores de justicia o de legalidad, según sea el caso.
- III. El Proceso, es considerado como una relación jurídica procesal, la cual establece un vínculo entre los sujetos más importantes del mismo, como lo son la parte actora, demandada y el titular o titulares del órgano u organismo jurisdiccional.
- IV. Para demostrar el interés jurídico, debe acreditarse la titularidad del derecho violado, como la afectación de que ha sido objeto, *a contrario sensu*, el interés legítimo, implica una situación de facto, es decir, derivada del incumplimiento de normas de derecho objetivo, dando por resultado un

menoscabo o un impedimento para el acceso a los beneficios que se encuentran amparados en las numerosas disposiciones legales vigentes, siendo que el interés simple radica en el interés que tienen las personas, miembros de una comunidad, para que la Administración Pública ajuste su actuar a la legalidad.

- V. Las autoridades hacendarias, en cada actuación dirigida hacia los contribuyentes, deben respetar lo estatuido por la norma fundamental, considerando los diversos principios que han sido incluidos en la legislación tributaria. Los cuales plasman la ideología sustentada por el economista inglés Adam Smith.
- VI. El Estado, en sus diversos niveles de gobierno, puede figurarse como sujeto pasivo de la relación tributaria, acorde al régimen tributario de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que regula a las personas morales con fines no lucrativos, donde se establece que una de sus obligaciones fiscales, consiste en retener una cantidad específica al sueldo o salario de sus trabajadores.
- VII. La Condonación en Materia Fiscal, procede de dos formas: la primera consiste en que solo el Ejecutivo Federal está facultado para condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios; y la segunda donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, condona sobre aquellas multas, que por infracciones a las disposiciones fiscales se hayan generado.
- VIII. La Caducidad no se puede suspender, pues cuando se ejercen las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio, la caducidad no existe aún, pues se considera que la misma se origina en el momento en que las autoridades al dar inicio no vuelven a ejecutar acto alguno.

- IX. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está obligado a aplicar la convencionalidad sobre la Constitución Política Federal en Materia de Derechos Humanos.
- X. Los Conceptos de Impugnación son los razonamientos lógico-jurídicos con los que se acredita la transgresión a determinados artículos o leyes, en aras de obtener un fallo favorable que declare la nulidad lisa y llana, so pena, de que se tilden de inoperantes, insuficientes o infundados.
- XI. La Litis Abierta, es una figura procesal prevista en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual consiste en esgrimir en la demanda de nulidad, planteamientos que no se efectuaron en la vía administrativa, por lo que al impugnar en el juicio de nulidad federal, se entiende que simultáneamente se impugna la resolución primigenia como la recaída a tal instancia.
- XII. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de diciembre de 2010, se dio origen a la vía sumaria tradicional, implantándose hasta inicios del mes de agosto de 2011, con plazos más acortados, en las actuaciones del procedimiento, instruido no solo por un magistrado, sino también resuelto por él, sin posibilidad de que la autoridad demandada recurra la sentencia definitiva.
- XIII. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, inició sus labores desde el mes de septiembre de 2011, la cual garantiza el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, siempre y cuando el o los créditos fiscales, no excedan de treinta veces el salario mínimo general del Distrito Federal, elevado al año, sin considerar las actualizaciones, accesorios o multas que se pudieren derivar.

- XIV. El Juicio Contencioso Administrativo Federal, prevé la existencia de sentencias declarativas positivas o negativas para las partes, las que establecen una condena o las que constituyen un nuevo estado jurídico.
- XV. Las Acciones Colectivas se conceptualizan como las acciones interpuestas por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios a dichas personas, las cuales son determinadas o fácilmente determinables.
- XVI. Ha quedado asentado que la legitimación activa o procesal activa, consiste en la potestad legal que tiene una persona para acudir al órgano jurisdiccional, solicitando se inicie la tramitación de una instancia judicial o administrativa, la cual será aplicable en las acciones colectivas previstas en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- XVII. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, antes de la reforma de agosto de 2011, se encontraba legitimada procesalmente para ejercitar acciones de grupo en representación de los consumidores, con la finalidad de que los órganos jurisdiccionales competentes al emitir la resolución correspondiente, declaras en que una o varias personas habían realizado una conducta que hubiese ocasionado daños o perjuicios, procediendo en su caso la reparación por la vía incidental. Así mismo, dichas resoluciones favorables podían decretar la suspensión, el impedimento, la modificación o la previsión de realizar determinadas conductas que ocasionaran ciertos daños o perjuicios a los consumidores.
- XVIII. La Ley de Coordinación Fiscal, prevé el recurso de inconformidad, el cual constituye un *antecedente primordial* para la procedencia de una acción colectiva en Materia Fiscal, en atención a que el medio de defensa puede presentarse por un conjunto de contribuyentes que previamente hayan designado un representante común.

- XIX. Un Sindicato puede defender a un solo trabajador, derivándose de la representación que de sus miembros en conflictos individuales debe efectuar.
- XX. Una de las bases para la inserción de un párrafo tercero, al artículo 17, de la Constitución Política Federal, resultó de la instrumentación internacional celebrada por el Estado Mexicano, que protegen los derechos humanos, sociales y económicos de las personas.
- XXI. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, debe tener legitimación activa procesal y atribuciones para ejercitar las acciones colectivas previstas en el Libro Quinto del aludido Código, así como el reconocimiento de las asociaciones civiles sin fines de lucro para la protección de los contribuyentes y de los representantes comunes designados por un grupo de personas.
- XXII. Las sentencias condenatorias que tienen por efectos declarar la reparación del daño, así como las indemnizaciones correspondientes, deben ampliarse en las hipótesis de la falta grave por parte de la autoridad y las consecuencias al emitir el fallo correspondiente, cuestiones previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- XXIII. La Procedencia de la Acción Colectiva en Materia Fiscal Federal, debe regularse para el efecto de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la especialización que posee sobre las materias descritas, resuelva sobre los conflictos colectivos de contribuyentes contra las autoridades fiscales federales. Con el afán de que la impartición de legalidad, se efectúe de una manera idónea, pronta, imparcial, económica, expedita y convincente para los gobernados.

BIBLIOGRAFÍA.

Alcalá-Zamora y Castillo Niceto, *PROCESO, AUTOCOMPOSICIÓN Y AUTODEFENSA*, 3ª ed., Ed. UNAM, México, 1991, p.p., 314.

Alvarado Esquivel Miguel de Jesús, *PRINCIPIO DE EQUIDAD; HACIA UNA METODOLOGÍA PARA SU EFECTIVA APLICACIÓN. MEMORIAS DE LOS SEMINARIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO 2005-2006, TOMO II*, Ed., SCJN, México, 2007, p.p., 868 a 1747.

Arellano García Carlos, *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*, 4ª ed., Ed., Porrúa, México, 1992, p.p., 472.

Armienta Calderón Gonzalo, *EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO*, Ed., Porrúa, México, 1977, p.p., 451.

Arriola Vizcaíno Adolfo, *DERECHO FISCAL*, 20ª ed., Ed., Themis, México, 2010, p.p., 593.

Burgoa Orihuela Ignacio, *EL JUICIO DE AMPARO*, 26ª ed., Ed., Porrúa, México, 1989, p.p., 1080.

Camacho Chaim Óliver, Coordinador Carranco Zúñiga Joel, *EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA*, Ed. Porrúa, México, 2009, p.p., 956.

Cárdenas Elizondo Francisco, *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO FISCAL*, 3ª ed., Ed., Porrúa, México, 1999, p.p., 407.

Carrasco Iriarte Hugo, *LECCIONES DE PRÁCTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL*, 3ª ed., Ed., Themis, México, 1989, p.p., 165.

De la Garza Sergio Francisco, *DERECHO FINANCIERO MEXICANO*, 28ª ed., Ed., Porrúa, México, 2010, p.p., 1025.

Esquivel Vázquez Gustavo, *LA PRUEBA EN EL JUICIO FISCAL FEDERAL*, 3ª ed., Ed., Porrúa, México, 2000, p.p., 202.

Fernández Martínez Refugio de Jesús, *DERECHO FISCAL*, 2ª ed., Ed., Mc Graw Hill, México, 2000, p.p., 730.

Gómez Lara Cipriano, *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*, 6ª ed., Ed., Oxford University Press, México, 2004, p.p., 426.

Gutiérrez y González Ernesto, *DERECHO DE LAS OBLIGACIONES*, 17ª ed., Ed., Porrúa, México, 2008, p.p., 1345.

Margain Manautou Emilio, *DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD*, 9ª ed., Ed., Porrúa, México, 2000, p.p., 560.

Margain Manautou Emilio, *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO*, 20ª ed., Ed., Porrúa, México, 2008, p.p., 369.

Ovalle Favela José, *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*, 6ª ed., Ed. Oxford University Press, México, 2008, p.p., 360.

Pallares Eduardo, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL*, 29ª ed., Ed., Porrúa, México, p.p., 847.

Pérez Fernández del Castillo Bernardo, *REPRESENTACIÓN, PODER Y MANDATO. PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y SU ÉTICA*, 11ª ed., Ed., Porrúa, México, 2001, p.p., 303.

Plazas Vega Mauricio, *LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO. MEMORIAS DE LOS SEMINARIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO 2005-2006, TOMO I*, Ed., SCJN, México, 2007, p.p., 863.

Rivera Cuellar Alejandro, *EL INTERÉS LEGÍTIMO COMO PRESUPUESTO PROCESAL PARA ACCEDER A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO*, Revista Número 44, Ed., TCAGTO, Julio-Diciembre, 2009, p.p., 222.

Roa Jacobo Juan Carlos, *ORIGEN, EVOLUCIÓN, RELEVANCIA Y FUTURO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA. MEMORIAS DE LOS SEMINARIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO 2005-2006, TOMO II*, Ed., SCJN, México, 2007, p.p., 868 a 1747.

Rodríguez Lobato Raúl, *DERECHO FISCAL*, 2ª ed., Ed., Porrúa, México, 2005, p.p., 307.

Sánchez León Gregorio, *DERECHO FISCAL MEXICANO TOMO II*, 12ª ed., Ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000, p.p., 856.

Sánchez Pichardo Alberto, *LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. RECURSOS ADMINISTRATIVOS, JUICIO DE NULIDAD Y AMPARO EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. DOCTRINA, JURISPRUDENCIA Y FORMULARIOS*, 9ª ed., Ed., Porrúa, México, 2010, p.p., 825.

Smith Adam, *INVESTIGACIÓN DE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p.p., 917.

LEGISLACIÓN.

- I. *Ámbito Internacional.* Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- II. *Ámbito Internacional. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*
- III. *Argentina.* Constitución Nacional Argentina.
- IV. *Colombia.* Constitución Política de Colombia.
- V. *Colombia.* Ley 472 de 1998.
- VI. *Estados Unidos de América.* Reglas Federales de Procedimiento Civil.
- VII. *Estados Unidos Mexicanos.* Código Federal de Procedimientos Civiles.
- VIII. *Estados Unidos Mexicanos.* Código Fiscal de la Federación.
- IX. *Estados Unidos Mexicanos.* Constitución Política de la Federación.
- X. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley Agraria.
- XI. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- XII. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley de Coordinación Fiscal.
- XIII. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- XIV. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.
- XV. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- XVI. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- XVII. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley Federal de Competencia Económica.
- XVIII. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley Federal de Derechos del Contribuyente.
- XIX. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- XX. *Estados Unidos Mexicanos.* Ley Federal de Protección al Consumidor.

- XXI. *Estados Unidos Mexicanos*. Ley Federal del Trabajo.
- XXII. *Estados Unidos Mexicanos*. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.
- XXIII. *Estados Unidos Mexicanos*. Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- XXIV. *Estados Unidos Mexicanos*. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- XXV. *Estados Unidos Mexicanos*. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- XXVI. *República Bolivariana de Venezuela*. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- XXVII. *República Federal de Brasil*. Constitución de la República Federal de Brasil.
- XXVIII. *República Federal de Brasil*. Código de Defensa del Consumidor.
- XXIX. *República Federal de Brasil*. Ley de Acción Civil Pública.

OTRAS FUENTES.

I. LIBROS EN LÍNEA.

La Impartición de Justicia Federal Administrativa, Agraria, Fiscal y Laboral, El "Juicio en Línea", Ed., Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2011, p.p., 170.

Liber Americorum, Héctor Fix-Zamudio, Volumen I, Ed., Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea, San José, Costa Rica, 1998, p.p., 862.

II. REVISTAS JURÍDICAS IMPRESAS O EN LÍNEA.

Boletín Número 4, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, Julio-Diciembre 1994.

Revista Número 44, emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, Julio-Diciembre 2009.

Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Número 6, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2011.

Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Número 10, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2011.

Derechos Humanos de los Contribuyentes. Personas Jurídico Colectivas, Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, número VI, México, 2012.

III. LINKS JURÍDICOS OFICIALES.

Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales: <http://www.ceja.oerg.mx>

Convención Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr/>

Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx>

H. Cámara de Diputados: <http://www.camaradediputados.gob.mx>

H. Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <http://www.juridicas.unam.mx>

Orden Jurídico Nacional: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>.

Procuraduría de la Defensa de los Contribuyentes: <http://www.prodecon.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.mx>

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: <http://www.tfjfa.gob.mx>.