



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

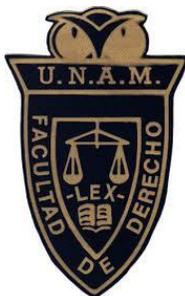
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS
PÚBLICAS**

“EL JUICIO EN LINEA”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ALFREDO CÓRDOVA GARCÍA

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL ÁNGEL RAFAEL VAZQUEZ ROBLES**



MÉXICO D, F.

OCTUBRE 2013



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.



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, D. F., 7 octubre de 2013.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **CÓRDOVA GARCÍA ALFREDO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada "**EL JUICIO EN LINEA**".

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA GENERAL

100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 - 2010

“EL JUICIO EN LINEA”

ÍNDICE

Págs.

DEDICATORIAS

ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

GARANTIA INDIVIDUAL DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

1.1	Las Garantías Individuales. Concepto.....	1
1.1.1	La Constitución como ordenamiento jurídico.....	7
1.2	Las Garantías de Seguridad Jurídica.....	10
1.2.1	Concepto de Seguridad Jurídica.....	13
1.2.2	Dimensiones de la Seguridad Jurídica.....	13
1.2.3	Riesgos actuales de la Seguridad Jurídica.....	17
1.3	Garantías consagradas en el artículo 17 constitucional.....	20
1.3.1	Prohibición de autotutela.....	21
1.3.2	Acceso a la Justicia.....	22
1.3.3	Impartida por Tribunales independientes.....	29
1.3.4	Pronta Impartición de Justicia.....	30
1.3.5	Completa.....	31
1.3.6	Imparcial.....	31

CAPÍTULO 2

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

2.1	Evolución Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	33
2.2	Génesis del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa...	46
2.3	Fundamento Constitucional.....	56
2.4	Estructura Interna.....	58

CAPÍTULO 3 PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

3.1	Demanda.....	70
3.1.1	Plazos, Requisitos, Elementos y Ampliación de Demanda.....	71
3.2	Contestación.....	78
3.2.1	Plazos y Requisitos.....	79
3.3	Notificaciones.....	87
3.3.1	Surtimiento de Efectos.....	92
3.3.2	Cómputo de los Plazos.....	97
3.4	Sentencia.....	100
3.4.1	Requisitos de la Sentencia.....	101

CAPÍTULO 4 JUICIO EN LÍNEA

4.1	Antecedentes Legislativos.....	112
4.2	Aspectos Generales del Juicio en Línea.....	115
4.3	El Uso de Tecnologías Informáticas en la Actividad del Estado..... (Computación e Internet)	123
4.3.1	En el Ámbito Legislativo.....	128
4.3.2	En el Ámbito Administrativo.....	129
4.3.3	En el Ámbito Jurisdiccional.....	131
4.4	La Modernización Informática del Sistema de Impartición de Justicia Contenciosa Administrativa.....	134
4.4.1	Herramientas Tecnológicas para la Tramitación del Juicio Contencioso Administrativo.....	139
4.4.2	El Derecho Informático y la Informática Jurídica.....	142
4.5	Objetivos de la Aplicación de Tecnologías en la impartición de la Justicia Contenciosa Administrativa.....	143
	CONCLUSIONES.....	152
	BIBLIOGRAFIA.....	157

DEDICATORIAS

A Dios

Porque siempre has sido la luz de mi andar, y por prestarme la vida para poder lograr uno de mis más grandes sueños, titularme. Bendito seas.

A mi Padre †

Con amor, respeto y admiración, por los principios y valores que me inculcaste, sirva este trabajo como resultado de lo que siempre quisiste.

A mi Madre

Con amor, respeto y admiración, porque desde el vientre diste y has dado todo por mí, tu vida me la has entregado diariamente sin reparo, se logró por lo que tanto luchaste y anhelaste, que tu hijo presente su examen profesional.

A mi Esposa

Mi compañera y pareja, con todo el inmenso amor que te tengo, porque me has demostrado el valor de la vida y tú lucha me ha confirmado que a través de la fuerza de voluntad se logra lo inimaginable, te admiro y respeto.

A mis Hijos Memo y Mary

Con todo mi amor y respeto que les profeso, porque sin su apoyo y ánimo hubiese sido más difícil terminar este trabajo y con la enseñanza de que cuando algo realmente se quiere no existe obstáculo para lograrlo.

A mi Hermano Mario

Con mi admiración y respeto más profundo, con el gran amor que te tengo por haberme inculcado tus conocimientos y haberme hecho más sencillo mi camino en mis estudios, sobre todo por tus valores, principios y honradez con que siempre te has orientado y por el excelso profesionalista que eres.

A mi Hermana Yary

Te quiero y te respeto inmensamente, por ser el bastión de la familia, por tu sencillez, ternura y apoyo incondicional hacia mi persona, por tus palabras de aliento en momentos difíciles, por ser la gran hermana que eres.

A MI Hermana Normis †

Por ser no solo mi hermana, sino mi amiga, me extraño muchísimo, en donde te encuentres te dedico este trabajo, porque parte es tuyo, por tus consejos, tus ocurrencias y todo lo que hacías por verme formado como profesionalista. Te amo, admiro y recuerdo enormemente.

A mi Asesor Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles

Por su orientación, apoyo y experiencia.

A la Dra. Margarita Palomino Guerrero.

Porque gracias a su apoyo incondicional, consejos y experiencia, al estar a punto de claudicar en mi idea de titularme, pude retomar y concluir este trabajo. Mil gracias.

A la UNAM Facultad de Derecho

Alma mater de mi formación.

ABREVIATURAS

CFF	Código Fiscal de la Federación.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FIEL	Firma Electrónica Avanzada.
FESE	Firma Electrónica de Seguimiento de Expedientes.
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información.
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
LFPCA	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
RITFJFA	Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
SAROP	Sistema Automático de Recepción de Oficialía de Partes.
SAT	Servicio de Administración Tributaria.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SISE	Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TFF	Tribunal Fiscal de la Federación.
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

INTRODUCCIÓN

Para que el Estado de derecho prevalezca en nuestro país, es necesaria la confianza ciudadana hacia el gobierno y las leyes que lo rigen. Para lograrlo es necesario que la autoridad sea íntegra y transparente en su actuar, que los ciudadanos sepamos con certeza que contamos con instituciones que siempre garantizaran el respeto a nuestros derechos a través de la aplicación de la ley.

Bajo este contexto, el Estado en todo momento debe promover la justicia y la cultura de la legalidad y así responder a la realidad nacional, con la finalidad de que nosotros como ciudadanos consideremos que nuestros intereses están debidamente protegidos.

De la misma forma, debe garantizarse el acceso efectivo a la justicia y que esta sea aplicada a todos sin distinción y con igualdad. Sin embargo para que efectivamente exista una justicia real y expedita deben fortalecerse los cimientos del Estado de Derecho existente y para que ello suceda debe atenderse a los reclamos de todos los ciudadanos, se debe dar respuesta eficiente y eficaz en el sistema de justicia.

En este orden de ideas y motivado por la demanda de cambio del sistema de impartición de justicia, proponemos que se deben establecer estrategias de modernidad en la procuración e impartición de justicia, por ello nuestra orientación al realizar este trabajo de investigación, es un análisis del denominado “Juicio en Línea”, mismo que a través del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de Junio del 2009, se dio a conocer.

Consideramos acertada dicha reforma y creemos que va a subsanar muchos de los actuales problemas que enfrenta el TFJFA, pero también es necesario el proponer opciones o alternativas que tiendan a que en un menor tiempo se concrete la finalidad para lo cual fue creado, por ello el objetivo es proponer alternativas dentro del procedimiento contencioso administrativo federal.

Así, a lo largo de cuatro capítulos, integramos nuestra propuesta, el primero de ellos titulado “Garantía Individual de Acceso a la Impartición de Justicia”, lo enfocamos a la garantía individual de acceso a la impartición de justicia y en él se expone lo que son las garantías individuales, su diferencia con los derechos humanos, la definición y elementos de estos últimos, asimismo se hace un estudio acerca de las garantías de seguridad jurídica para finalmente analizar concretamente el artículo 17 constitucional en donde se plasma principalmente la garantía individual de acceso efectivo y real a la impartición de justicia, por lo que se realiza un análisis pormenorizado de sus elementos.

En el segundo capítulo denominado “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, nos referiremos a la evolución orgánica del TFJFA, sus antecedentes más remotos hasta llegar a la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, y que posteriormente, en virtud de la ampliación de competencia modifico su nombre por el actual TFJFA, por lo que analizamos la competencia del Tribunal y el contenido de la LFPCA.

En el tercer capítulo llamado “Procedimiento Contencioso Administrativo Federal”, se analizan los principios procesales del juicio contencioso administrativo federal. En general, se estudian las fases del proceso; es decir, cada una de las etapas que componen el juicio contencioso administrativo desde la presentación de la demanda y sus requisitos hasta la culminación de la sentencia, sus efectos y el cumplimiento de la misma, bajo la regulación de la LFPCA.

Finalmente, en el cuarto capítulo nombrado “Juicio en Línea”, expresamos sus antecedentes legislativos, analizamos los aspectos generales del mismo desde la presentación de la demanda, pasando por las diferentes etapas procesales hasta la emisión de la sentencia, todo vía internet, se establecen las diferencias y coincidencias con el juicio en vía tradicional, asimismo se precisan los puntos básicos del juicio vía sumaria, para poder destacar, los pros y contras que actualmente tiene el Juicio en Línea.

Todo lo referido nos permite concluir que, de acuerdo a los informes anuales 2011 y 2012 del Presidente del TFJFA, las Salas Regionales incluidas Metropolitanas y Foráneas registraron 135,868 demandas nuevas y expedientes dados de alta en la Vía Tradicional durante 2011, y en 2012 (noviembre) fueron 151,326, incrementándose de un año a otro en 11% los ingresos, siendo la cuantía en controversia aproximadamente de 400 y 450 mil millones de pesos, respectivamente; respecto de la Sala Especializada en Juicios en Línea, (mismo que se instauró el 7 de agosto de 2011), se recibieron en ese ejercicio 212 demandas nuevas, mientras que en 2012 se interpusieron 1003 demandas, con una cuantía en controversia de 600 millones aproximadamente a 17 mil millones respectivamente. Cabe señalar que de las 1003 demandas nuevas 529 (53%) corresponden a la Vía Sumaria en Línea, en tanto que 474 (47%) fueron admitidas en la Vía Ordinaria en Línea.

Finalmente, es pertinente señalar que si bien es cierto, que aún no se manifiestan los resultados esperados al instaurar el Juicio en Línea en la Impartición de Justicia Contenciosa Administrativa en México, como es fácil de observar a dos años de su puesta en marcha, de las 2103 demandas en línea contra las 153,000 existentes a agosto de 2013 en las Salas Regionales del TFJFA; lo anterior únicamente nos refleja que en una sociedad como la nuestra no acostumbrada a los medios electrónicos y con la rapidez y el avance que se han incorporado dichos medios, como por ejemplo de manera dinámica las redes sociales en el ámbito social, más no así en el ámbito jurídico, por ser una sociedad

o ámbito acostumbrado al papel; también lo es, que sin embargo esto puede revertirse y no debe preocuparnos o asombrarnos, sino que debe congratularnos porque en México en materia de medios electrónicos aplicados a la impartición de justicia, estamos en un buen lugar de avance con audacia y pasos firmes en la aplicación de la Justicia en Línea, lo que en alguna medida contribuye al acercamiento de la justicia al ideal constitucional previsto en el artículo 17 y a nuestro criterio para que esto se dé, paulatinamente deben incorporarse desde ya a las nuevas generaciones de las Universidades los medios electrónicos en la impartición de justicia, que a nivel internacional es la tendencia.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que países como Francia y España no han incorporado íntegramente en su ámbito jurídico los medios electrónicos, pues aun y cuando tienen varios años intentándolo en la actualidad solamente se ha quedado en proyectos, siendo que a la fecha con lo que cuentan electrónicamente es con base de datos de expedientes, siendo que en nuestro país el beneficio que tenemos al establecer e incorporar los medios electrónicos a la impartición de justicia es que además de implementarlos y perfeccionarlos, avanzamos a la par de corregir los errores o los vacíos que se presentan o que se van presentando.

CAPÍTULO I GARANTÍA INDIVIDUAL DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

1.1. Las Garantías Individuales. Concepto

La Constitución es la norma suprema que organiza a los poderes del Estado y protege los derechos fundamentales de las personas.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011, establece:

“Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...”

Tradicionalmente se ha aceptado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se divide en dos partes, dogmática y orgánica.

Parte Dogmática

Por “dogma” (del latín dogma) se entiende, entre otras cosas, una “proposición que se asienta por firme y cierta y como principio innegable de una ciencia”¹, es decir, que no admite discusión. Lo dogmático “es lo relativo a los dogmas, a las verdades que no requieren comprobación alguna”². El caso de la Constitución Federal, su primera parte es la “dogmática” por contener una serie de verdades que se reputan válidas de suyo³: las garantías individuales, visibles en los artículos 1o. a 29.

Parte Orgánica

La segunda subdivisión de la norma fundamental se denomina “orgánica”.⁴ Algo es orgánico (del latín organicus) cuando se refiere, entre otras cosas, “a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios”⁵. Por tanto, “la parte orgánica constitucional es la que establece la organización, la integración y el funcionamiento de los poderes públicos en los ámbitos federal y local, y que define el alcance competencial de cada uno de esos poderes”⁶. La parte orgánica complementa a la dogmática. En aquella se delimitan las competencias de los poderes estatales, en la inteligencia de que cualquier exceso puede vulnerar las garantías de los gobernados.

El Título III constitucional, que comprende los artículos 49 a 107, aborda la organización y el funcionamiento de los poderes federales, en tanto que el diverso

¹ Diccionario de la Real Academia Española, voz “dogma”, 22ª Ed. p 844.

² Ídem, voz “dogmático, ca” óp. Cit., p.p. 844-845.

³ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 2ª Ed. México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 61.

⁴ cfr. Tesis P./J.73/2000, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena época, T. XII, agosto 2000, p. 484.

⁵ Diccionario de la Real Academia Española, voz “orgánico, ca,” óp. Cit. T II, p 1631.

⁶ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, óp. Cit., p. 61

IV (artículos 108 a 114) señala las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos cuyos actos violen la Constitución.

Una vez precisado lo anterior, definiremos lo que son las garantías individuales:

La palabra garantía proviene de garante; entre sus acepciones destacan “efecto de afianzar lo estipulado” y “cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad”⁷. Las nociones de afianzamiento, aseguramiento y protección son indisociables del concepto de garantías individuales. Puede decirse que las garantías individuales son “derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo”⁸.

El hecho de que el artículo 1o. constitucional señale (reforma 10 de junio de 2011) que “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, ...”, significa que los derechos que todo ser humano tiene son perfectamente reconocidos, pero su efectividad depende de que sean garantizados, es decir, afianzados o asegurados, mediante normas de rango supremo, de modo que las autoridades del Estado deban someterse a lo estipulado por ellas.

Ahora bien, los derechos humanos son inherentes al hombre, son derechos de cada persona humana, esto es, de cada uno de nosotros, por ello es

⁷ Real Academia Española, voz “Garantía”, óp. cit., T. I. p. 1117.

⁸ Tesis P. /J.2/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. 5, enero 1997, p. 5.

fundamental reclamar su reconocimiento, respeto, tutela y aseguramiento de parte de la autoridad.

Dichos derechos humanos por ende, son inalienables, irrevocables, intransferibles, imprescriptibles e irrenunciables, estos derechos por lo regular son característicos de los estados democráticos, pues es en dichos estados donde se les reconoce, respeta, tutela y se les promueve.

Existen diversidad de definiciones de lo que son los derechos humanos, nosotros concordamos con la definición establecida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos que los establece como “El conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada” y añade que “estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado”⁹.

Consideramos que la definición anterior reúne en su totalidad los elementos que con anterioridad hemos referido, pero sobre todo, claramente establece que dichos derechos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado, circunstancias estas que se contemplan claramente en el artículo 1o. de nuestra Carta Magna y que igualmente ya hemos transcrito líneas anteriores, por lo cual estamos de acuerdo con dicha definición, inclusive, porque al hablar del conjunto de prerrogativas, observamos que es en referencia a la serie de atributos, privilegios, pretensiones y libertades de carácter civil, político, económico, social y cultural

De hecho, por lo hasta aquí expuesto, coincidimos en nuestro máximo Tribunal en que “el origen, la esencia y el fin de los derechos humanos lo es la

⁹ Los Derechos Humanos y su protección por el Poder Judicial de la Federación. SCJN en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Un estudio Comparativo, México, CNDH, 1991, p. 14; y, [Http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm](http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm).

dignidad humana”¹⁰, de lo contrario no existirían estos, como igualmente se reconoce en el criterio aislado emitido por el Alto Tribunal funcionando en Pleno que se transcribe a continuación:

“DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.--El artículo 1o. de la Constitución Política delos Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.”¹¹

Finalmente, es pertinente señalar que aun cuando los supuestos de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías se hallen

¹⁰ cfr. Tesis I.50.C.131C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XXXII, agosto de 2010, p.2273. Reg. IUS.164.084.10

¹¹ Tesis P.LXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XXX, diciembre de 2009, p.8. Reg. IUS. 165,813.

previstos en la propia Constitución, como lo demuestra su “artículo 29”¹², no debe olvidarse que el medio protector por excelencia de los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección, también figuran en el texto constitucional, concretamente en los artículos 103 y 107, relativos al juicio de amparo.

Ahora bien, respecto a “los principios constitucionales que rigen a los Derechos Humanos y sus Garantías, estos los encontramos en los artículos 133 y 135 de nuestra Carta Magna”¹³.

Así el artículo 133 fundamenta el principio de supremacía constitucional, al establecer que la ley fundamental, las leyes emanadas de ella y los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, constituirán la “Ley Suprema de la Unión”. Como los Derechos Humanos y sus Garantías están plasmados en el texto constitucional, son también supremos, pues se encuentran por encima de la normatividad secundaria.

Por su parte, el artículo 135 dispone que la Constitución mexicana es rígida, en el sentido de que solo puede ser reformada o adicionada cuando “el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”. La rigidez de las garantías individuales supone que sólo se les podrá alterar cuando se cubran los requisitos que especifica el artículo citado.

¹² Artículo 29 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reformado Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011)

¹³ Burgoa, Ignacio, las Garantías Individuales, 34ª Ed, México, Porrúa 2002, p.p. 187 y 188.

1.1.1. La Constitución como ordenamiento jurídico.

El ordenamiento jurídico es el conjunto de normas jurídicas que rigen en un lugar determinado en una época concreta. En el caso de los estados democráticos, el ordenamiento jurídico está formado por la Constitución del Estado, que se erige como la norma suprema, por las leyes como normas emanadas del poder legislativo (en sus diversos tipos y clases), las manifestaciones de la potestad reglamentaria del poder ejecutivo, tales como los reglamentos, y otras regulaciones (que no en importancia), tales como los tratados, convenciones, contratos y disposiciones particulares.

No se debe confundir el ordenamiento jurídico con el orden jurídico, que se traduce en el conjunto de normas que rigen una determinada área del ordenamiento jurídico. La relación entre estos dos conceptos es de género a especie.

En el ámbito del Estado de derecho la supremacía constitucional se podría definir de forma amplia. Se podría afirmar que: Estado de derecho es aquel que sujeta su comportamiento a las normas jurídicas. Es aquel que se subordina al ordenamiento jurídico y en primer lugar a la Constitución, al ordenamiento constitucional como norma jurídica suprema.

Podría decirse que el Estado de derecho es aquel que se subordina a la Constitución como norma suprema y al resto del ordenamiento jurídico de ese Estado.

Por tanto la Constitución como norma jurídica suprema, como norma jurídica de máxima categoría normativa, cumple dentro de ese concepto general una triple función jurídica en tanto en cuanto es norma jurídica suprema, es decir, en primer lugar la Constitución como norma que encarna la supremacía normativa, fija los límites generales del derecho de un país, establece por tanto los límites de

todo el ordenamiento jurídico vigente de un Estado ya se trate del derecho público, ya se trate del derecho privado.

Hablar de la Constitución como norma jurídica suprema, equivale a otorgarle a toda la Constitución eficacia directa. Eso significará:

- En primer lugar, que “la Constitución es la primera norma que debe ser tenida en cuenta por todos los operadores jurídicos (jueces y tribunal) para resolver las controversias concretamente, los tribunales, los aplicadores del derecho, los jueces no tienen que esperar a que intervenga el legislador, deben también en cada controversia, en cada caso concreto aplicar la Constitución y que en cada caso concreto examinan si las leyes y demás normas del ordenamiento jurídico se ajustan o no a la Constitución, sin esperar al control de la constitucionalidad de las leyes”.¹⁴
- En segundo lugar, precisamente porque “los operadores jurídicos en un sistema de eficacia directa se convierten en jueces de la constitucionalidad, esos operadores del derecho están obligados también a interpretar todo el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución, en cada momento porque en virtud de la eficacia directa los aplicadores del derecho no solo aplicarán la Constitución junto a las leyes y demás normas, sino que en ocasiones se verán obligados a aplicar la Constitución contra la ley por entenderla contraria al contenido constitucional”.¹⁵

La eficacia conecta de forma inmediata y rotunda con el concepto de Constitución considerada norma jurídica y jerárquicamente superior. Los jueces y Tribunales cuando acuden a la disposición derogatoria y cuando estime derogada una ley o una norma y la inaplican, están actuando como jueces de la

¹⁴ Ponencia en el Congreso “Medios de Control Constitucional, la Llave para un Estado Democrático”, Universidad Anáhuac de Xalapa. 17 de octubre de 2003.

¹⁵ Ídem

constitucionalidad y están obligados a llevar a cabo un juicio de constitucionalidad, determinar si esa norma se ajusta o no y si es norma preconstitucional la tendrán que entender derogada y la consecuencia es que la inaplicarán. Por tanto se produce aquí un rechazo, pero un rechazo que lo está decretando un juez. Esto es posible porque precisamente la norma constitucional es norma jurídica suprema y porque evidentemente está dotada de eficacia directa.

Las derivaciones que se infieren del principio de supremacía normativa constitucional. Otra de esas consecuencias es el llamado principio de interpretación de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico con la norma jurídica suprema, el llamado abreviadamente principio de interpretación conforme con la Constitución.

Si la Constitución es la norma jurídica del estado, la totalidad de las restantes normas siempre tendrán que ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este es un principio que ha sido reiteradamente declarado, proclamado por el intérprete superior de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En virtud del principio de eficacia de todos los órganos constitucionales también se convierten en jueces de la constitucionalidad, aunque no podrán llegar nunca a una declaración de nulidad, pero si pueden llevar a cabo un enjuiciamiento para entender que esa norma concreta se ajusta a la Constitución, o para entender que esa norma hay que inaplicarla porque contraviene el texto constitucional. También están llevando a cabo una labor de interpretación. La ley no es inconstitucional hasta que no se declare por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si la Constitución es la norma jurídica suprema del Estado, es igualmente cierto que dicha Constitución ha de garantizar la unidad de todo el ordenamiento, de tal forma que dos o más normas del ordenamiento no pueden llegar a

contradecirse entre sí, no pueden llegar a entrar en conflicto, y si entran en conflicto, el ordenamiento debe prever los mecanismos necesarios para resolver esta contradicción.

1.2. Las Garantías de Seguridad Jurídica.

Respecto a este tema podemos considerar que las garantías de seguridad jurídica surgen debido a que el Estado, al hacer uso del poder de imperio con el que cuenta, cuando realiza cualquier acto de autoridad a través de sus diferentes órganos, de alguna u otra manera afecta la esfera jurídica del gobernado, es decir, afecta su vida, sus propiedades, su libertad, sus posesiones, su familia, etc. Es por esto que el gobernado debe de contar con alguna certeza de que el Estado se deberá apegar a diversos lineamientos que legitimen su actuar. Ignacio Burgoa define a las garantías de seguridad jurídica como “el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *súmmum* de sus derechos subjetivos”¹⁶.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, define a las garantías de seguridad jurídica como aquellos “derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones”¹⁷.

¹⁶ Burgoa, Ignacio, óp. Cit. p. 502.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las Garantías Individuales, Núm. 2, Colección Las Garantías de Seguridad Jurídica. 1ª. Edición, México, septiembre de 2003. p. 11.

Los preceptos constitucionales que consagran las garantías de seguridad jurídica principalmente son los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 estableciendo cada uno de ellos lo siguiente:

Artículo 8o:

- Derecho de Petición.

Artículo 14:

- Garantía de irretroactividad.
- Garantía de audiencia.
- Garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal.
- Garantía de legalidad en materia civil.

Artículo 16:

- Garantía de autoridad competente.
- Garantía de mandamiento escrito, donde se funde y motive la causa legal para cometer un acto de molestia en contra de un particular.
- Garantía de detención por orden judicial.

Artículo 17:

- Nadie puede hacerse justicia por propia mano.
- La administración de justicia debe ser expedita y eficaz.
- No procede la prisión por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 18:

- La prisión preventiva solo es válida contra delitos que merezcan pena corporal.

Artículo 19:

- Garantías del auto de formal prisión.

Artículo 20:

- Garantías de los inculcados, las víctimas y los ofendidos por un delito.

Artículo 21:

- La imposición de penas es propia de la autoridad judicial.
- Solo al Ministerio Público le corresponde la investigación y persecución de los delitos.

Artículo 22:

- Queda prohibida la aplicación de penas inusitadas y trascendentales.

Artículo 23:

- Ningún juicio penal podrá tener más de tres instancias.
- Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.
- Se prohíbe la práctica de absolver de la instancia.

Como podrá observarse las garantías de seguridad jurídica tienden necesariamente a proteger al gobernado de los actos del Estado. Debemos de considerar que ese sentimiento de seguridad frente a las posibles contingencias que se presentan en sociedad, por la naturaleza misma de las características de cualquier sociedad, debe ser procurada por el ente rector de las relaciones que dentro de ese marco de colectividad pueden llegar a darse.

El Estado, como ente rector de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer “seguridad jurídica al ejercer su poder de

imperio”. Esto es, que el Estado debe garantizar al individuo que sus bienes, familia y derechos no serán objeto de actos violentos y si así fuera le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación.

1.2.1. Concepto de Seguridad Jurídica.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la seguridad jurídica “es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias”¹⁸

Se refiere así a que todo individuo debe de contar con la seguridad de que sus derechos y posesiones serán respetados en todo momento, y que para que se pueda dar una afectación sobre éstos por parte de la autoridad, ésta deberá de observar y apegarse a lo dispuesto por los diversos ordenamientos legales, cumpliendo de manera principal con lo establecido por la Carta Magna.

1.2.2. Dimensiones de la Seguridad Jurídica.

De la definición anterior encontramos que existen dos dimensiones principales a través de las cuales se expresa el principio de seguridad jurídica: una que tiene que ver con la previsibilidad de nuestras acciones en cuanto a sus consecuencias jurídicas, y otra que está referida al funcionamiento de los poderes

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, óp. Cit., p. 9.

públicos. Antonio Pérez Luño ha llamado a lo primero “corrección estructural” y a lo segundo “corrección funcional”¹⁹

En efecto, la seguridad jurídica busca que la “estructura” del ordenamiento sea correcta o justa y que también lo sea su “funcionamiento”.

La corrección estructural se concreta en una serie de principios que están presentes en casi todos los ordenamientos jurídicos democráticos. Entre esos principios encontramos los siguientes: ²⁰

Legepromulgata, principio según el cual para que una norma jurídica sea obligatoria tiene que haber sido adecuadamente promulgada, es decir, tiene que haber sido dada a conocer a sus destinatarios mediante las formalidades que se establezcan en cada caso. La promulgación en los Estados modernos presupone el carácter escrito del derecho, lo que permite la inclusión de las normas en publicaciones oficiales, así como su recopilación en códigos, leyes, tratados, reglamentos, etc. Sobra decir que en un sistema de derecho escrito permite contar con mayores niveles de seguridad que un sistema de derecho consuetudinario, puesto que al estar fijadas en un texto las normas que rigen en una sociedad es más fácil que sean conocidas y aplicadas por sus destinatarios.

Lege manifesta, principio según el cual las leyes (las normas jurídicas en general) deben ser claras, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados. Así, como lo veremos con detalle más adelante, es contrario a la seguridad jurídica el establecer tipos penales abiertos o en blanco, que son aquellos en los que la acción que se quiere sancionar no está claramente definida en el texto, ni se establecen con precisión las consecuencias jurídicas por realizarla.

¹⁹ Pérez Luño, Antonio E., *La Seguridad Jurídica*, Barcelona, Ariel, 1991, p.p. 23 y 55

²⁰ Ídem, *óp. cit.*, pp. 23 y 55

Lege plena, principio según el cual las consecuencias jurídicas de alguna conducta deben estar tipificadas en un texto normativo; todos los actos o conductas que no estén jurídicamente previstos no pueden tener consecuencias jurídicas que nos afecten. Esto se logra mediante el establecimiento de un sistema de fuentes del derecho a través del cual se determina qué normas forman parte del ordenamiento jurídico y los pasos que son necesarios para modificar o derogar esas normas. Solamente con base en alguna de las normas pertenecientes al sistema jurídico un juez o una autoridad administrativa nos podrán imponer, llegado el caso, algún tipo de consecuencia jurídica por nuestra conducta.

Lege stricta, con este principio se entiende que algunas áreas de la conducta pueden ser reguladas solamente mediante cierto tipo de normas. Por ejemplo, en el caso de bienes jurídicos de gran importancia, el texto constitucional puede establecer que sólo pueden ser afectados mediante una ley, excluyendo de esa manera la posibilidad de que tales bienes sean regulados por otras fuentes del derecho o por sujetos distintos del Poder Legislativo. Es lo que sucede en los países democráticos con la materia penal o con la materia tributaria, en las cuales las Constituciones suelen establecer lo que se llama una “reserva de ley”, conforme a la cual solamente el legislador puede establecer los tipos penales y sus consecuencias jurídicas o determinarlos elementos esenciales de los tributos que debemos pagar para el sostenimiento del gasto público.

Lege previa, principio según el cual las leyes solamente pueden regir hacia el futuro, haciendo posible que las consecuencias jurídicas de nuestra conducta sean previsibles en la medida en que podamos saber que estarán regidas bajo las actuales reglas del juego y no bajo las reglas que en un momento posterior pudieran dictarse. Este principio se materializa en la prohibición de aplicar retroactivamente la ley.

Lege perpetue, este principio afirma que los ordenamientos jurídicos deben ser lo más estables que sea posible a fin de que las personas puedan conocerlos

y ajustar su conducta a lo que establezcan. Si un ordenamiento es muy volátil lo más seguro es que cueste mucho alcanzar un conocimiento general de sus normas, de manera que la posibilidad de incumplirlo se incrementará sustancialmente. En México sabemos bien las consecuencias funestas de tener un ordenamiento que todo el tiempo está cambiando; eso sucede sobre todo en materia fiscal y en materia constitucional. Cuando todavía no terminamos de entender el sentido de una reforma constitucional ya se está promulgando la siguiente. De la misma forma, la extrema volatilidad de las reglas fiscales hace que sea imposible que una persona pueda cumplir con sus obligaciones tributarias sin contar con la asesoría de expertos, con lo cual se genera una evidente falta de seguridad jurídica y se multiplica la evasión fiscal.

Como se puede observar, los principios que se acaban de enumerar no tienen sentido por sí solos; es decir, para que en verdad puedan estar al servicio de la seguridad jurídica, es necesario que todos ellos, sin excepción, estén presentes en un ordenamiento jurídico determinado. No serviría de nada que las leyes no pudieran ser retroactivas si su contenido fuera tan oscuro que nadie las entendiera; tampoco tendría sentido disponer la necesidad de publicar las leyes si los jueces pudieran utilizar sus propias convicciones personales al momento de imponer una multa o fijar una pena privativa de libertad.

La seguridad jurídica exige la presencia de todos esos principios para volverse realidad (quizá también de algunos otros, ya que los mencionados son la base mínima para que podamos considerar que un ordenamiento jurídico protege la seguridad jurídica).

Los principios mencionados corresponden, decíamos, a la dimensión de la corrección estructural. Por lo que hace a la corrección funcional, la seguridad jurídica exige que podamos garantizar el cumplimiento generalizado de las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico a los particulares así como la regularidad

de la actuación de las autoridades. Esta segunda vertiente o dimensión de la seguridad jurídica se traduce: ²¹

- a) En la presunción de conocimiento del derecho y en la prohibición de esgrimir la ignorancia del mismo, y
- b) En el principio de legalidad de los poderes públicos, de acuerdo con el cual estos poderes solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultados por una norma jurídica.

A través de los dos subprincipios que se acaban de mencionar se busca evitar que las personas puedan evadir el cumplimiento del derecho aduciendo que no conocían las obligaciones que las normas les imponen, así como impedir la arbitrariedad de los poderes públicos al sujetarlos a una serie de reglas que se integran en un sistema de pesos y contrapesos tendiente a evitar cualquier transgresión por parte de las autoridades al ámbito de competencias que tienen jurídicamente establecido.

1.2.3. Riesgos actuales de la Seguridad Jurídica.

No es difícil advertir que son muchas las exigencias que despliega el principio de seguridad jurídica. Pero tampoco es complicado intuir que muchas de esas exigencias se realizan de manera muy precaria en la mayoría de países democráticos del mundo (y no se realizan de forma alguna en los países no democráticos, como es obvio).

Pensemos, por poner un ejemplo, en el principio de lege manifiesta, de acuerdo con el cual las normas jurídicas deben ser claras y comprensibles por sus

²¹ Ídem, óp. cit., pp. 26 y 27.

destinatarios: ¿en verdad una persona sin formación técnico-jurídica sería capaz de entender una ley aduanera o un reglamento sobre impacto ambiental?

Lo más probable es que para orientarse en esos textos deba recurrir a la asesoría de los profesionales. De hecho, ni siquiera la propia Constitución mexicana de 1917 utiliza el lenguaje adecuado y comprensible que sería deseable para una norma que se dirige a todas las personas que se encuentran en el territorio nacional. El lenguaje constitucional es rebuscado y la relación de sus normas es oscura e intrincada. En ocasiones ni los especialistas teóricos ni los tribunales pueden orientarse con seguridad en el texto constitucional, como lo demuestra el hecho de que sobre un mismo precepto existan las más diversas y dispares interpretaciones. En general se puede decir que tenemos un ordenamiento jurídico opaco, en el que no abunda la claridad y si más bien las zonas de penumbra o de franca oscuridad.

Las dificultades para la seguridad no se detienen en la mala redacción de las normas jurídicas, sino que aumentan por efecto de la velocidad a la que cambia el ordenamiento jurídico y por el gran número de normas de todo tipo a las que se enfrentan cotidianamente las personas. En un país con una estructura federal como es el caso de México, una persona que quisiera estar al lado del conjunto del ordenamiento jurídico no solamente tendría que leer todos los días el Diario Oficial de la Federación, sino también las gacetas y periódicos oficiales de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal. ¿Cómo conocer los 33 códigos penales, los 33 códigos de procedimientos penales, los 33 códigos civiles y los 33 códigos de procedimientos civiles que están vigentes en el territorio nacional? ¿Y cómo sumar a ese conocimiento las reglas en materia de comercio exterior, los bandos municipales, las circulares y los reglamentos que cada semana expiden la SHCP o el Banco de México? Es imposible.

Como principio de seguridad jurídica es incontrovertible que debemos presumir que el derecho es conocido por todos a través del mero hecho de contar

con una serie de formalidades para que una norma jurídica sea obligatoria (por ejemplo al exigir su publicación antes de que pueda entrar en vigor), pero es también incontrovertible que ese conocimiento no se realiza en los hechos y que cada día se revela como una cuestión meramente académica.

Por lo que hace a la corrección funcional aplicada a la observancia del principio de legalidad de los poderes públicos, cualquiera que se acerque a la realidad mexicana de nuestros días comprobara que no se observa cabalmente en ningún nivel de gobierno y por ninguna autoridad. Las autoridades administrativas se han significado en la historia mexicana por ignorar cualquier tipo de regulación jurídica en su funcionamiento. Lo mismo la policía que los inspectores de vía pública; en general, las autoridades se conducen al margen de la ley y están sujetos más bien a códigos poco claros en perjuicio del interés general. Es aplicable a México la observación que hace Luigi Ferrajoli sobre Italia en el sentido de que junto a la configuración formal y pública del Estado, se ha ido construyendo un Estado sumergido, “un doble Estado oculto y paralelo que contradecía todos los principios de la democracia política y del Estado de derecho, desde el principio de legalidad al de publicidad, visibilidad, controlabilidad y responsabilidad de los poderes públicos”²².

Por lo anterior, es innegable que en nuestro estado de derecho deben existir reformas menos rebuscadas a los ordenamientos legales, para que el articulado de estos sea más entendible a la población, desde su redacción, el espíritu mismo del ordenamiento, así como su relación con otros dispositivos, con la finalidad que estos puedan ser más entendibles y nos otorguen mayor seguridad jurídica, como en la actualidad ya se está llevando a cabo, como es el caso de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde

²² Ferrajoli, Luigi, “El Estado Constitucional de Derecho Hoy: El Modelo y su Divergencia de la Realidad”. En Carbonell, Miguel, poder, Derecho y Corrupción, México, Siglo XXI, ITAM, IFE, 2003, p. 144

claramente el legislador trató de llevar a cabo una reforma de fondo más sencilla pero no menos importante por su contenido.

1.3. Garantías consagradas en el artículo 17 constitucional.

El artículo 17 constitucional establece lo siguiente:

“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.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Tres Garantías de seguridad jurídica se deducen esencialmente de éste Artículo:

- a) La de que nadie puede hacerse justicia por sí mismo.

- b) La de que los Tribunales expedirán justicia en los términos y plazos de ley.
- c) La de que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter civil.

La Legislación vigente busca acabar con los regímenes de venganza de la ley del talión y, en fin, con el desorden jurídico que genera cobrarse por propia mano, una supuesta injusticia, por lo que existe un proceso que determinara si existe un delito.

Que los tribunales resolverán sin dilaciones y finalmente el que en materia civil en caso de deudas no está permitida la prisión.

Sin embargo, a nuestro criterio existen otras garantías que consagra el dispositivo en comento y son las relativas a la impartición de justicia por Tribunales independientes dotados de capacidad para hacer cumplir sus fallos, justicia alternativa y juicios orales, entre otros.

1.3.1. Prohibición de autotutela.

Como ya se señaló, el primer párrafo del artículo 17 constitucional establece la prohibición de autotutela al señalar que ninguna persona puede hacerse justicia por propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Este tipo de prohibiciones se producen con el surgimiento del Estado moderno, en el que los órganos públicos tienen el monopolio de la violencia legítima. En esa virtud, serán los órganos estatales los únicos que puedan impartir justicia (lo que en la práctica significa la competencia de ciertas autoridades para conocer de los conflictos que se susciten entre particulares o entre particulares y autoridades, y para resolver dichos conflictos mediante la aplicación de una serie de técnicas jurídicas). Antes del surgimiento del Estado moderno, la forma más

común de arreglar las diferencias era por medio de la venganza privada, con lo cual se corría el riesgo de propiciar una cadena de violencia que en lugar de resolver los problemas los complicaba.

La prohibición de autotutela y la prohibición de ejercer violencia para reclamar el propio derecho son dos caras de la misma moneda. La historia ha conocido diversas formas de reclamación violenta del propio derecho; por ejemplo, el duelo o, en un nivel mayor, la guerra.

En sentido estricto el párrafo primero del artículo 17 constitucional no contiene un derecho fundamental, pues resulta claro que de su redacción no se pueden desprender derechos subjetivos. Pero cobra todo su sentido cuando se le interpreta dentro del conjunto del mencionado artículo 17, porque la consecuencia de la doble prohibición de su primer párrafo es la asignación a toda persona del derecho de acudir ante un órgano jurisdiccional para que le sea administrada justicia (derecho de acceso a la justicia).

En algunos casos, de forma excepcional y limitada, la ley puede permitir el ejercicio de la autodefensa, sobre todo en la modalidad de defensa propia. Es una hipótesis frecuente en el derecho penal, que contempla a la legítima defensa como una forma lícita de ejercer violencia para proteger el propio derecho.

1.3.2. Acceso a la Justicia.

A través del tiempo, uno de los problemas fundamentales que se ha planteado dentro de todos los sistemas democráticos, ha sido el garantizar a la población el "acceso efectivo a la justicia". Desde los estudios de Mauro Cappelletti relativos al movimiento que logrará este objetivo hasta los procesos de reforma judicial en Latinoamérica, la frase se ha utilizado como un estandarte, como un icono que representa la reivindicación del derecho de los más

desfavorecidos para utilizar el sistema judicial, de la misma forma y con la misma efectividad que lo hacen los más privilegiados.

Debemos señalar que la concepción del acceso a la justicia ha sufrido profundas transformaciones a partir de los siglos XVIII y XIX, en el sentido de pasar de ser una mera declaración de posibilidad de defensa de los derechos individuales, a una concepción que involucra el deber estatal de proporcionar un servicio público, protector no sólo de los derechos individuales, sino también de los derechos colectivos.

En nuestro país, el acceso a la jurisdicción ha sido reconocido expresamente en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, que señala:

“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”.

Una interpretación adecuada de este precepto necesariamente debe referirse a la concepción del Estado social de derecho. De esta forma, no es posible considerar que el acceso a la justicia establecido en nuestra norma fundamental, se limita a establecer la posibilidad meramente formal de acudir a los tribunales. Es indispensable considerar que, además de este reconocimiento formal, el artículo 17 consigna la obligación correlativa del Estado de remover todos aquellos obstáculos materiales que impidan o dificulten el acceso efectivo de las personas a los tribunales; el deber del Estado de coadyuvar a que se dé la equipotencialidad en la contienda judicial y, por tanto, un acceso igualitario y efectivo a todos los justiciables.

Si bien es cierto que el acceso a la justicia ha sido garantizado en nuestro país a nivel constitucional, como menciona Diego Valadez, “en todo orden jurídico evolucionado el problema fundamental no es el de la idoneidad de la norma sino el

de la positividad del derecho.”²³ Nos damos cuenta día con día de que, a pesar del mandamiento constitucional, “el acceso a la justicia es un derecho inasible para el grueso de la población, convirtiéndose así en un derecho de minorías.”²⁴

En efecto, este derecho se encuentra reservado a grupos minoritarios cuya posición les permite el poder acceder al aparato de justicia estatal que se encuentra fuera del alcance de los grupos desprotegidos.

Ahora bien, es cierto que los problemas de administración de justicia se traducen en obstáculos al acceso de los sectores poblacionales en general; sin embargo, estos problemas adquieren particular impacto en los sectores sociales más pobres y en los grupos que, por su condición, tienen desventajas adicionales en el acceso a los servicios esenciales, como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada y los indígenas.

Dada la existencia de clases sociales en nuestro país, son las clases dominantes y por tanto minoritarias las que tienen mayores posibilidades y mejores ventajas para litigar con éxito ante el monto de los costos. El dinero se convierte así en un factor determinante para el litigio y la justicia, como otras instancias superestructurales de la sociedad y al margen de la voluntad de los hombres que la ejercen, asume la forma de una mercancía.²⁵ Considerada como tal, la justicia se convierte en un "lujo" que sólo pueden satisfacer las personas con un determinado status.

El planteamiento del tema de los “obstáculos”²⁶ para el acceso a la justicia, pasa necesariamente por compartir algunas precisiones. En primer lugar, cuando

²³ Valadez, Diego, “Cultura Jurídica y Acceso a la Justicia”. Constitución y Política, 2ª Ed. México, UNAM, 1994, p. 293.

²⁴ “<http://www.reforma.com/>.” (Publicación 15 de septiembre de 2005).

²⁵ DESCO, Revista Quehacer, junio – julio 1997, p. 6, citada en Thompson, José, “Acceso a la Justicia y Equidad: Estudio en 7 Países de América latina, San José de Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, p. 2060.

²⁶ Valadez, Diego, óp. cit., P. 295

nos referimos a acceso a la justicia, lo hacemos entendiéndola como la acción ejercida ante una controversia o ante la necesidad de un esclarecimiento, por lo cual se recurre a los métodos institucionales para su resolución, es decir, al sistema jurisdiccional como forma general y modernamente aceptada de dirimir conflictos; aunque, como ya se comprenderá, ésta no es la única forma o vía para resolverlos.

En segundo término, que en el proceso antes referido (el jurisdiccional), existen obstáculos que limitan la efectiva acción o derecho de las partes en los procesos judiciales, al no poder éstos obtener del sistema encargado de administrar justicia respuestas satisfactorias a sus pretensiones.

Finalmente, debemos tener claro que el hecho mismo de acceder a la administración de justicia no implica necesariamente que se acceda a la justicia, ya que ésta queda dentro de unos parámetros subjetivos en muchos casos, que obligan a entenderla como un "conjunto de sistemas, mecanismos, instituciones y procedimientos admitidos por el ordenamiento como válidos para la resolución de conflictos", y no como un valor axiológico.²⁷

Teniendo en cuenta estas consideraciones, damos lugar al análisis de los obstáculos que, a nuestro parecer, constituyen las barreras que impiden más frecuentemente el acceso a la justicia a la mayor parte de los habitantes del país.

El alto costo de las contiendas judiciales es el obstáculo que se presenta con más constancia en el entorno de la administración de justicia. Aunque el gobierno absorbe los gastos relativos a los sueldos de los jueces y del personal que trabaja en el tribunal, además de ofrecer las instalaciones necesarias para los procedimientos, las partes soportan los costos tanto del estudio, la consulta o el consejo legal, así como del litigio en sí.

²⁷ Cfr. Thompson, José, op. cit., p. 215.

Ineficiencia del sistema de defensoría de oficio

Si tomamos en cuenta que las personas cuyos derechos son vulnerados generalmente carecen de recursos, no es exagerado afirmar que ellos no cuentan siempre con la mejor y más apropiada de las defensas, pues debe recordarse que a éstos casi siempre se les nombra defensores de oficio, los cuales, por su excesiva carga de trabajo, los bajos sueldos que reciben y su falta de preparación, no responden a los llamados cuando se les notifican las diligencias y no realizan los trámites a favor de sus defendidos.

Desde la perspectiva de los sectores poblacionales más pobres y más desfavorecidos, las defensorías de oficio y la asesoría jurídica brindadas por el Estado no proporcionan una solución eficaz al problema de acceso a la justicia. Por tanto, éste queda reservado, como ya hemos mencionado, a una clase minoritaria constituida por quienes cuentan con recursos económicos suficientes.

A criterio muy personal, consideramos que un organismo que está haciendo las cosas correctamente en cuanto al acceso a la justicia, es el organismo descentralizado no sectorizado denominado Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ejerciendo su facultad de defensa del contribuyente en materia tributaria federal, considerando que dicha materia al ser exageradamente técnica era muy difícil que se conocieran las defensas o medios de impugnación a que tiene acceso el contribuyente, puesto que inclusive, son muy pocos los despachos que dominan la materia, sin embargo, al establecerse dicho organismo con prestación de servicios gratuitos y ágiles en materia tributaria y que los proporciona en forma de defensoría contra actos de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes, ahora se tiene la posibilidad de acudir a dicha Procuraduría y recibir una asesoría adecuada.

Crisis de credibilidad en el sistema

La moral organizacional de nuestras instituciones judiciales ha llegado a un alto nivel de deterioro y la corrupción tradicional en el sistema se agudiza y amplía. El efecto que todo esto produce es no sólo la exacerbación de la crisis de credibilidad en el sistema, sino una inseguridad jurídica e indefensión de la ciudadanía de niveles reales extremos. La población llega a pensar en el acudir a los tribunales como una desgracia y, por tanto, busca evadir su acceso a la justicia, llegando incluso al extremo de preferir quedarse con el derecho vulnerado, pues el temor de no ser amparado y por el contrario, ser doblemente perjudicado, es ahora mucho peor.

Se ha generado a través del tiempo desconfianza y temor en el sistema judicial por diversas causas, a saber:

“1.-Percepción de injusticias y corrupción: La ONU ha estimado que. La corrupción afecta a nuestro país en un porcentaje que oscila entre un 50 y un 70 por ciento del total de los jueces a nivel federal. Esta tendencia hace comprensible el que las personas que no cuentan con ingresos suficientes para poder corromper a un juez, tengan temor de enfrentarse al sistema judicial.

2.-Percepción de complejidad del sistema, de sus procedimientos y de la redacción legal de sus instrumentos: Lo complejo del ordenamiento legal, los excesivos tecnicismos y la mala redacción de nuestras normas son causas inexcusables de la falta de confianza de la mayor parte de los habitantes de nuestro país en los procesos judiciales. Este punto toma niveles inadmisibles en la República Mexicana debido a que, el 9.5 por ciento de la población de nuestro país es analfabeta, y el 28.5 por ciento no tiene instrucción o cuenta sólo con instrucción primaria incompleta.

3.- Percepción de divorcio cultural entre el sistema y la realidad social, en lo referente a los conceptos de derecho y de justicia en los diferentes sectores de la población para dar solución a conflictos concretos: En muchas ocasiones las leyes se elaboran para satisfacer los intereses inmediatos de algunos grupos, aun a costa del perjuicio del grueso de la población. Dar ejemplos de esta afirmación no es difícil si atendemos, por ejemplo, al articulado de las disposiciones fiscales y bancarias vigentes en nuestro país. Por esto, el acceso a la justicia de los grupos que se encuentran en estado de vulnerabilidad se torna cada día más difícil”.²⁸

²⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.- Acceso a la Justicia y Equidad.- Estudio en siete países de América. San José, 2000.

Por otra parte, es también necesario mencionar que en muchas ocasiones el gobierno se ha visto presionado por fuerzas interiores o exteriores para elaborar leyes que por las características de su organización, será incapaz de cumplir. De esta manera, ante la falta de procedimientos judiciales adecuados a la población, el camino a la justicia se hace verdaderamente sinuoso.

Desconocimiento de la población sobre sus derechos y la forma de hacerlos valer ante el sistema de justicia.

En nuestro país existe una carencia de cultura jurídica que rebasa los límites de lo imaginable. Muchas son las ocasiones en que una persona no reclama una violación a sus derechos, simplemente porque no sabía que ésta se cometía en su contra o porque no tenía la menor idea de cómo hacer valer estos derechos. Se da entonces una inexistencia de mecanismos destinados a ofrecer información de manera sistemática, agravada, como ya hemos visto, por el elevado porcentaje de analfabetismo. Asimismo, la diversidad lingüística constituye una causa de indefensión en un país como el nuestro en el que el 9.9 por ciento de la población habla una lengua indígena o reside en un hogar con jefe o cónyuge hablante de lengua indígena. En general, la gente desconoce sus derechos y garantías constitucionales y legales.

Estructura deficiente.

Cabe señalar que los juzgados y salas tienen un personal reducido para la realización de las tareas que deben llevar a cabo.

Un ejemplo muy claro al respecto, lo encontramos en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que los números que arrojan los diferentes informes de quienes han presidido dicho Tribunal en los últimos 10 años indican que para el año de 1998 se recibieron 40 mil demandas en las 30 Salas Regionales Metropolitanas y Foráneas con que contaba el Tribunal en ese año. Para finales de 2008 los asuntos en el Tribunal se incrementaron a 126 mil, lo que

representa el 240% de incremento en ese lapso, distribuidos en un total de 41 Salas Regionales y una Sala Especializada en Propiedad Intelectual con las que actualmente cuenta el Tribunal; es decir, esto último sólo representa un 37% de incremento de su estructura orgánica.²⁹

En cuanto a los datos actualizados de la información anterior y tomando en consideración el informe anual 2012 del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es de señalar, que en el año 2011 las demandas recibidas aumentaron a 135,868 y en 2012 ascendieron a 151,326, por lo que entre dichos años existe un incremento del 11% en cuanto a asuntos recibidos, considerando en esta actualización a la Sala Especializada en Juicios en Línea.³⁰

1.3.3. Impartida por Tribunales independientes.

Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primera garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente sólo de la ley.³¹

La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando esta propende a la arbitrariedad.

²⁹ Versión Estenográfica del Informe Anual 2008 del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 3; versión en línea: <http://www.tff.gob.mx/GDCS/Discursos/2009/discmagfocuevasgodiez1erinformelab.pdf>.

³⁰ <http://www.tff.gob.mx/memoriaanual2012>.

³¹ DOF 17 de marzo de 1987. Exposición de motivos de la Iniciativa que reforma los artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga las fracciones VII, IX y X del artículo 115 de la propia Constitución (Ejecutivo Federal).

1.3.4. Pronta impartición de justicia.

El artículo 17 constitucional, como ya lo hemos visto y que es lo que nos interesa en el presente trabajo, dispone que los tribunales estarán “expeditos” para impartir justicia “en los plazos y términos que fijen las leyes” y que sus resoluciones deberán ser “prontas” A partir de estas disposiciones podemos concluir que la Constitución establece el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, es decir, un derecho a que los tribunales resuelvan los juicios que se les planteen dentro de los plazos que establezca la ley.

En materia penal la Constitución decidió no dejar al legislador la potestad de establecer los plazos para el proceso correspondiente, sino que directamente los fijó. La fracción VII del apartado B del artículo 20 Constitucional dispone, que el imputado tiene derecho a ser juzgado antes de cuatro meses si se le acusa de un delito cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y en un año si la pena excediere de ese tiempo, aunque señala la salvedad de que pueda solicitar un plazo más amplio para su defensa. En la práctica estos plazos no siempre se cumplen, por una serie de razones imputables tanto a la falta de diligencia y pericia de los juzgadores, como a las prácticas de obstrucción del proceso que a veces utilizan las partes.

El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es reflejo constitucional de la conocida máxima según la cual “justicia retardada no es justicia”, es decir, que si una sentencia llega fuera de tiempo en realidad no sirve para nada. Para ser eficaz, el ejercicio de la jurisdicción debe ser tan rápido como lo permitan los derechos procesales de los justiciables.

1.3. 5. Completa.

Las leyes procesales establecen diversos medios y mecanismos a los que pueden acudir las partes en un juicio para garantizar que el fallo sea completo, dichas leyes disponen que las sentencias deberán resolver todas y cada una de las pretensiones planteadas por las partes en la controversia (principio de congruencia del fallo).³² En todo caso, las partes tienen derecho a impugnar los fallos y resoluciones judiciales por cualquier vicio que haya afectado su imparcialidad y legalidad.

1.3.6. Imparcial.

Para el caso de la imparcialidad también las propias leyes procesales establecen diversos medios para garantizar que los fallos sean imparciales, mismos a los que las partes pueden acudir como lo ordena la Constitución. Así, por ejemplo, las partes pueden recusar al juez que tenga interés en el negocio o mantenga vínculos con las partes (de amistad, enemistad o parentesco), lo que puede traducirse en un fallo parcial si él mismo no se excusa, como es su obligación hacerlo.³³

Llama la atención lo dispuesto en los artículos 59, 250 y 264 de la nueva Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, que a la letra señalan:

Artículo 59. En el escrito de recusación deberán manifestarse, bajo protesta de decir verdad, los hechos que la fundamentan y exhibirse en billete de depósito la cantidad correspondiente al monto máximo de la multa que pudiera imponerse en

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, “artículo 17”, Óp. Cit, p. 264

³³ Ídem, p. 264

caso de declararse infundada. De no cumplirse estos requisitos la recusación se desechará de plano, salvo que, por lo que hace al último de ellos, se alegue insolvencia. En este caso, el órgano jurisdiccional la calificará y podrá exigir garantía por el importe del mínimo de la multa o exentar de su exhibición.

Artículo 250. Cuando el órgano jurisdiccional que deseche o desestime una recusación advierta que existan elementos suficientes que demuestren que su promoción se haya dirigido a entorpecer o dilatar el procedimiento en cuestión, se impondrá multa de treinta a trescientos días de salario

Artículo 264. Al ministro, magistrado o juez que dolosamente hubiere negado la causa que funda la recusación y ésta se comprueba, se le impondrán pena de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientos días, destitución e inhabilitación por un lapso de dos a seis años..

Lo anterior es así, en virtud de que se establece en el primero de los artículos, la solicitud de billete de depósito con el monto máximo de la multa si se declara infundada la recusación, a su vez el segundo de los artículos transcritos establece una sanción para el caso de que se promueva una recusación con la única finalidad de retrasar o entorpecer un procedimiento, la cual consistirá en multa de treinta a trescientos días de salario, lo que se aplicara a quien interponga la recusación. En relación al artículo 264 antes citado nos establece las sanciones a que se harán acreedores los impartidores de justicia que nieguen la recusación y esta se haya comprobado, de ahí la existencia de medios que soporten la imparcialidad de los fallos, con las salvedades a que nos hemos referido.

De lo expuesto en el presente capítulo, es menester comentar que a nuestra consideración la incorporación del concepto de derechos humanos como parte sustantiva en nuestra constitución y la de garantías como objetiva, es un paso importante que reclamaba nuestra sociedad con la finalidad a su vez de dar la posibilidad de que a través de la reforma constitucional se allane el camino hacia una verdadera seguridad jurídica y por ende un acceso a la justicia como ya se estaba viendo mediante los diversos ordenamientos que ya contemplan los medios electrónicos, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del Juicio en Línea.

CAPÍTULO 2 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

2.1. Evolución Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La evolución orgánica que ha tenido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido de suma importancia, siendo preciso mencionar los principales cambios que con antelación surgieron, inclusive, diversos precedentes en algunos órganos del Estado. De esta forma, Jorge Carpizo señala los siguientes:

“a) El 10 de mayo de 1913, don Venustiano Carranza decretó el reconocimiento a los nacionales y extranjeros para reclamar los daños sufridos durante los años de revolución y los que padecieren a partir de la expedición de ese decreto hasta la consumación de la misma; y en noviembre de 1917 se expidió la ley que creó una comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda para conocer de esas reclamaciones y cuyos miembros eran nombrados por el Presidente de la República.

b) El jurado de penas Fiscales de abril de 1924, que posteriormente se convirtió en el Jurado de Infracciones; la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, establecida por la ley respectiva en 1925; el Jurado decretado por la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, de febrero de 1929.

c) La Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, cuya competencia era amplia, con un procedimiento seguido ante un órgano del Ejecutivo establecido por la ley y con jurisdicción propia. Aunque ciertamente la Comisión era autónoma, su presidente fue nada menos que el Secretario de Hacienda, quien en esta forma se constituía en juez y parte.”³⁴

Ley de la Tesorería de la Federación de 1o. de febrero de 1927. También aparece como antecedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En su capítulo V establecía un juicio de oposición, que se sustentaba ante el

³⁴ Carpizo Jorge, "Bases constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo", en Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, pags.36 y 37.

Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución, sin que en ningún de los casos debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa conforme a los artículos 60 y 61, respectivamente.

Una vez concluido el término de treinta días sin que hubiese formulado la demanda, se tenían por consentida la resolución administrativa (artículo 62 de la propia Ley de la Tesorería de la Federación). Si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del juzgado correspondiente de que ante él se había presentado la demanda, o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución.³⁵

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver que el juicio de amparo era improcedente cuando el particular gozaba de un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la hacienda pública mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente. No había comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales. Otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción, etcétera.³⁶

El primero de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó

³⁵ Cfr. Artículo 63 de la Ley de la Tesorería de la Federación de 1o. de febrero de 1927.

³⁶ Cfr. Carrillo Flores Antonio, *El Tribunal Fiscal de la Federación, Un Testimonio*, México, Publisher, Imp. Manuel Casas, 1966, pág. 9

el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

La Ley de 26 de agosto de 1936 que creó el antes Tribunal Fiscal de la Federación, le dio competencia para dictar fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aunque funcionalmente fuera independiente de cualquier autoridad administrativa y de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público³⁷.

No obstante su dependencia administrativa, se encontró en su actividad una función procesal que correspondió a la dirección del juicio de nulidad. Orgánicamente, se trató de un tribunal colegiado, en cuanto pudo funcionar en pleno con sus veintiún magistrados o en sus siete salas con tres miembros cada una. Pero también se encontraron actuaciones unitarias que correspondieron a su presidente y al magistrado semanero³⁸ de cada sala al resolver aspectos de la tramitación procedimental³⁹.

El Tribunal fue concebido para resolver cuestiones fiscales en que la Federación fuere parte, pero creció en competencia y no sólo decidió sobre problemas tributarios del Departamento del Distrito Federal sino, sobre otras materias contencioso-administrativas y aún de contratos de obras públicas.

Como todo ente que opera jurisdiccionalmente, llevo a cabo la dirección de procesos a través de proveimientos y decidió en el fondo por medio de pronunciamientos. En los proveimientos se observó el papel destacado del que se designó magistrado semanero, porque cada semana correspondía a uno de los integrantes de la Sala respectiva el conocimiento de estos negocios de trámite. Para distinguir los proveimientos jurisdiccionales del colegio frente a los del

³⁷ Cfr. Artículo 146 del Código Fiscal de la Federación 30 de Diciembre 1938.

³⁸ No era por turno, sino que cada semana correspondía a uno de los magistrados de la Sala conocer el asunto.

³⁹ Cfr. Artículos 163 y 165 del Código Fiscal de la Federación 30 de Diciembre 1938.

semanero, se designó a los últimos como actos de instrucción. Se trató de cuestiones en el procedimiento que no contuvieran debate entre partes, pero debe establecerse que no siempre se distingue con pureza terminológica este aspecto y, en lo penal, por ejemplo, la llamada instrucción es nada menos que la fase postulatoria del proceso, y parte de la probatoria.

Como la naturaleza de los actos procesales debe contemplarse en la dinámica de su desarrollo, el estudio de los proveimientos debe proponerse a fin de encuadrarlo en el capítulo respectivo.

El pronunciamiento, en cambio, ha sido motivo de que los exegetas del Código (pueden revisarse la obra de Carrillo Flores⁴⁰ o la de Flores Zavala en diversos lugares)⁴¹ pensarán que el legislador había conferido mera potestad declarativa al tribunal, lo que, por otra parte, fue admitido por la misma jurisprudencia de éste y de la Suprema Corte. Revisada la doctrina de la nulidad en lo sustantivo y lo procesal, puede ahora hacerse aplicación de los conocimientos en el extremo particular de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al resolver la contradicción en las resoluciones de los expedientes 1120/37 y 2393/27, en el Pleno, en sentencia de 12 de julio de 1937 expuso:

“La naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal, es simplemente la de un juicio de anulación. En efecto, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal dice en la parte relativa: “el contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación.”

Dice también la exposición de motivos: “El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos...” La doctrina distingue el contencioso de anulación del contencioso de plena jurisdicción. En efecto, Roger Bonnard dice:

⁴⁰ Cfr. Carrillo Flores Ernesto, óp. cit., pág. 29

⁴¹ Cfr. Flores Zavala Ernesto, Las Finanzas Públicas Mexicanas, México, Ed. Porrúa, pág. 37.

“...desde el punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccional se obtiene esta otra distinción material que consiste en dividir el contencioso-administrativo, en contencioso de anulación que culmina en la anulación del acto administrativo, y en contencioso de plena jurisdicción, que además del poder de anulación supone un poder de reforma o de sustitución del acto. Pudiera desprenderse de la disposición contenida en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal que el contencioso que regula la Ley de Justicia Fiscal es de plena jurisdicción. Dicho precepto establece que cuando la sentencia declara la nulidad, y salvo que ordene reponer el procedimiento, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Sin embargo, dicho precepto es bastante para llegar a la conclusión de que el Tribunal Fiscal sea un Tribunal de plena jurisdicción. En efecto, por una parte, y como se dijo en el considerando segundo de este fallo, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de manera expresa indica que el contencioso que dicha ley regula es el de anulación. Por otra parte, lo característico del contencioso de plena jurisdicción consiste en la existencia de un derecho subjetivo y el objeto de la demanda es la petición que se hace al Tribunal para que realice los actos materiales necesarios para que se respete este derecho subjetivo preexistente, sometiendo al Estado a la jurisdicción de ese Tribunal, que conoce de juicios contra el Estado. En el contencioso de anulación el demandado no es el Estado, es el Órgano y el Tribunal sólo resuelve sobre la legalidad del acto administrativo.”⁴²

Los razonamientos expuestos por el Pleno del Tribunal no resisten una confrontación con la doctrina, y si bien cita a un autor, éste es de la escuela procesal, con independencia de que su problema a resolver nunca ha sido la diferenciación de los procesos, sino el estudio de la competencia y no ha penetrado en la médula del problema de las pretensiones individuales. Pero no es tan importante hacer la crítica detallada del fallo, sino apuntalarse en sus opiniones, para confirmar que, habiendo cambiado el panorama que tenía presente, ya no puede hablarse ni de carencia de derechos subjetivos, porque ahora conoce de discusiones sobre contratos de obras, ni de una demanda contra órganos del Estado, porque la responsabilidad de la Ley de depuración de créditos aludió al Estado mismo, ni siquiera de efectos restringidos a la mera valoración de las relaciones jurídicas, porque sus sentencias fueron indistintamente constitutivas y de condena. Lo que al Tribunal le sigue faltando es potestad ejecutiva, pero esto no proviene de su competencia restringida, sino de la naturaleza de las relaciones administrativas.

⁴² Sánchez Martínez Francisco y Sánchez Cantú Yolanda, Formulario Fiscal y Jurisprudencia, Tercera edición, Editorial Trillas, S.A. (México).1995, pág. 45.

Desde luego, se advierte una prudente actitud de concordancia con la exposición de motivos de los autores, no sólo de la ley, sino de la creación misma del Tribunal. Si ello es plausible como muestra de respeto, no lo es como ejercicio de una potestad de interpretación, de la única y posible interpretación que es la judicial. El Pleno pudo haber pensado con el procesalista uruguayo Eduardo J. Couture “Como las definiciones pertenecen al orden de la ciencia, no al orden de la ley. La ley, se ha dicho, es más inteligente que el legislador.”⁴³

Pero es importante precisar que la naturaleza sentenciadora (no la jurisdiccional), del Tribunal, no es simple reconocimiento o mero desconocimiento de validez jurídica de un acto impugnado. Se ha visto que en la propia Francia, las teorías de las nulidades continuaron el doble camino sustancial y procesal, y que en cada uno se llegó al resultado de implicar en la anulación actos constitutivos al lado de declarativos, según se pretendiera la restitución o sólo la rescisión, o revocación.

Esto permite sostener que la nulidad se inserta en el juego de las relaciones, como una consecuencia previsible que viene a deshacer la vinculación. En épocas posteriores, en particular cuando en México se trató de explicar la situación de los acreedores frente al fraude del deudor, se habló de una figura novedosa: La inoponibilidad. Se trataba de describir una situación que, se pensó no cabía ni en la inexistencia, ni en la nulidad ni en la anulabilidad. El acto por el que el deudor trasmite sus bienes o derechos perjudicando indebidamente a sus acreedores, es revocable, es inoponible a éstos. Pero en sí, el acto es válido y, *verbi gratia*, una vez que en la quiebra se ha concluido el procedimiento y vuelven las cosas a su estado anterior, los actos celebrados en fraude de acreedores recobran su valor.

⁴³ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/16/.../dtr1.pdf>

Pero la oponibilidad no es sino otra manifestación más de la nulidad. Se trata exclusivamente de relativizar la consecuencia: el acto será nulo para los acreedores, no para quienes lo celebraron, y lo será en tanto y porque existe declaración de revocarlos, pero pueden recobrar plenitud de vigencia cuando desaparezca la situación que les hizo nulos en relación a ciertos sujetos, para después valer frente a todos.

No es la nulidad algo que tenga carácter unívoco en todas las situaciones. La nulidad es en sí unívoca, pero sólo en sí, no interfiriendo con cada cuestión. nulo es lo que no vale, pero debe analizarse cada caso para saber: en que no vale, para quién no vale, cuándo no vale, cómo se hace inválida la relación, quién la declara, porqué tiempo hacia atrás y en el porvenir. Por ende, decir que el Tribunal es competente para declarar la nulidad, no es suficiente, porque esa nulidad, técnicamente, puede ser meramente declarada, o constituida o ser la cuestión perjudicial de la que se sustenta una condena (indemnización, restitución, etcétera).

La justificación de la nulidad no se implica en su técnica sino en la política de cada tiempo y país. Si los actos se anulan por ir contra la ley, o contra las buenas costumbres, o en fraude de cualquier persona, se da una razón política de anulación. Los resultados de una incidencia de nulidad, dependen, no de la clase de nulidad, sino del momento lógico y legal en que se presenta: entre la romana querrela de testamento inoficioso y la también romana restitución in integrum, no debe pensarse en las diferencias de causa: inexistencia de voluntad, capacidad u objeto en el primer caso; error, dolo o violencia en el segundo. Tampoco debe acudir al plano de los efectos procesales: mera declaración en la querrela, sentencia constitutiva en la restitución. Lo que realmente importa es analizar el momento en que se inserta la nulidad: antes o después de la consecuencia o a propósito de ella cuando falta el supuesto.

Del lado procesal, se ha visto cómo la nulidad se parangóna o combina con otros caminos de ataque. Desde el *duplum ire*, la *conditio indebiti*, la *revocatio in duplum*, la *restitutio*, la *intercessio*, la *appellatio*, la *supplicatio*, la desaprobación germánica, la *reclamatio ad regis longobarda*, hasta la *querella nullitatis*⁴⁴ que genera la casación francesa, los legisladores buscaron la forma de conceder un instrumento congelador o destructor, obstaculizador o reparador.

Como acción (*rectius*: pretensión), como excepción (contra pretensión), o como recurso (impugnación), o bien pensándola en una relación sustantiva frente a una procedimental y contenida en la sentencia, la idea es la misma: invalidar, pero los efectos y consecuencias varían según las circunstancias.

En el campo fiscal, lo interesante es percibir el círculo de problemas que, so pretexto o realmente con fines de anulación, se llevan al Tribunal.

Aunque la mayor parte de los casos se vinculen con tributos ya se ha visto que hay un conjunto de cuestiones que no son netamente fiscales. Y por más que de la competencia del Tribunal se excluya al estudio de la constitucionalidad de las leyes, no se elimina el de la legalidad de los actos y aún de los reglamentos de esas leyes.

Todas las situaciones, al pasar por el umbral del proceso fiscal, se encuentran en alguna de las siguientes hipótesis: a) relaciones cumplidas, b) relaciones incumplidas y c) ejecuciones. Una llamada liquidación ha sido pagada por error, procede demandar la nulidad, no para restar validez simplemente, sino para restituir: sentencia constitutiva y de condena. Otra llamada interpretación o dictamen de la autoridad administrativa coloca al particular en situación ilegal, procede demandar su nulidad, no para restituir sino para impedir su realización:

⁴⁴ *Duplum ire* (doble para ir), *conditio indebiti* (condiciones indebidas), *revocatio in duplum* (revocación de doble), *restitutio* (restitución), *intercessio* (vetar), *appellatio* (apelar), *supplicatio* (petición), *reclamo ad regis longobarda* (desaprobación), *querella nullitatis* (querrela de nulidad); Definiciones del traductor latín-español <http://translate.google.com.mx>

sentencia declarativa. La autoridad requiere o embarga: procede demandar la nulidad: oposición a la ejecución. Dentro de cada rubro se subdividen las cuestiones: el pago indebido se hizo de impuestos (un caso) o se efectuó respecto a una multa (otro). La liquidación se llevó a cabo por autoridad incompetente (caso primero), sin apego a la ley aplicable (caso segundo), equivocadamente (caso tercero), sin audiencia del particular (caso cuarto), sin respetar el procedimiento administrativo (caso quinto), y así sucesivamente. La autoridad piensa que una ley no ha sido parcialmente derogada por otra, esto conduce a cobrar diferencias en el pago de impuestos y procede demandar la nulidad de la resolución.

Si bien se identifica, en el llamado juicio de nulidad se puede intentar el cumplimiento del contrato de obras públicas, el pago de estimaciones, el pago de pensiones, las indemnizaciones del Seguro Social, entre otros. El problema puede entonces, reducirse a lo siguiente. Ante el Tribunal, por conducto de sus Salas, se intenta una demanda en la que se pretende una sentencia de nulidad. La pretensión, nada más ella, es de sentencia de nulidad, como la solicitud de licencias de funcionamiento es exclusivamente de licencia; pero la sentencia, anulando algo, puede declarar, constituir y condenar; como la licencia, concediendo algo, puede reglamentar el funcionamiento e imponer cargas al beneficiario.

Podría concluirse diciendo que, desde el punto de vista de su organización, el Tribunal es un ente incluido en la organización pública con autonomía de funcionamiento. En la perspectiva de su actividad procedimental, es un verdadero juzgador con la competencia jurisdiccional para dirigir un proceso y la autoridad para dictar sentencia. Pero ello no es suficiente. En el tomo LXVI, páginas 218, 2547 y 2860 del Semanario Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo:

“Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se

establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de justicia fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien como el imperio es uno de los tributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.”

Esta tesis intentaba explicar que el Tribunal no es órgano ejecutor, que carece de medios para emplear la fuerza pública contra los organismos fiscales demandados, que ahora se deben completar con los órganos administrativos contratantes. Pero a tal fin no era necesario, ni hablar de jurisdicción porque quienes detentan la facultad ejecutiva no son necesariamente jueces, como se ve claramente en las autoridades ejecutoras en lo fiscal, ni tampoco confundir la jurisdicción con la competencia para sentenciar litigios que no se limitan a la mera anulación.

A menos que se desconozca lo que es sentencia declarativa o constitutiva, o de condena, no se puede sostener que la anulación restringe el campo del juzgamiento. Sin embargo, hay otro punto que merece atención especial. La jurisprudencia de ambos tribunales (TFF y SCJN), ha intentado demostrar que el fiscal carece de potestad ejecutiva.

Si por ejecución se entiende aplicación de la coacción fiscal (no la moral). Si se mira a la violencia legalizada por la que el ejecutor se impone sobre, contra o en lugar del ejecutado en la realización de los actos ordenados, entonces puede creerse en forma simplista que el tribunal carece de imperio en el sentido de no poder ejecutar sus decisiones.

Pero la cuestión no es tan simple. Efectivamente ejecutar es forzar, pero hay dos extremos en la línea coactiva: el positivo o de realizar coacción, y el negativo de impedirla legalmente. Ahora bien, conforme al artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, la suspensión del procedimiento administrativo de coacción puede alcanzarse mediante el

aseguramiento del interés fiscal en alguna de las formas establecidas por el propio artículo

Podría acontecer que no obstante llenarse los requisitos para la suspensión, la autoridad ejecutora sin causa justificada, niegue la suspensión o rechace la garantía. Cabe, entonces, ocurrir en reclamación ante la Sala correspondiente para que ésta lo remita a la sección de la Sala Superior que por turno le corresponda, misma que resolverá lo conducente que, obviamente, puede ser favorable al recurrente.

¿Qué naturaleza puede tener una resolución que impida la ejecución si no es también ejecutiva?, se pensará que las salas no aplican coacción física y sin duda ello es cierto; pero tampoco aplica coacción el superior que ordena al ejecutor proceder a la realización ejecutiva y no es dudable que esa orden, como el auto de exequendo del juez, son de naturaleza ejecutiva.

Si el ejecutivo es el instructivo, porque está dentro de la previsión del artículo 16 Constitucional que exige orden escrita, debidamente fundada y motivada para que pueda procederse a molestar a un particular en sus bienes o derechos; ejecutiva por conexidad es la orden que suspende el procedimiento coactivo.

No se ha llegado a negar la índole ejecutiva de una resolución del juez que levanta un embargo, ni la que desaprueba el remate. No se puede dudar de la potestad ejecutiva de quien ordena se lleve a cabo el acto coactivo o lo revoca ¿Cómo entonces, restarle potestad ejecutiva al Tribunal que puede suspender, que puede ordenar o impedir se lleve a cabo una ejecución?

La vigilancia del cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, si no se le quiere llamar ejecución, esa facultad para continuar interviniendo en el procedimiento administrativo hasta la realización adecuada de la sentencia o del

auto decididos por dicho Tribunal Fiscal, va mucho más allá de las potestades conferidas a la Judicatura Federal para velar por el acatamiento de sus fallos.

Mientras la última alcanza a sancionar con multas, apercibimientos, exhortación al superior jerárquico y hasta dos severas medidas de sanción: La remoción del cargo y la consignación al juicio penal que no se producen en la realidad en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colegiados y Jueces de Distrito tienen esas vías oblicuas, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuentan con facultades más eficaces a la luz del cumplimiento efectivo de su decisiones.

Por lo expuesto con antelación y en virtud de lo plasmado en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor es de concluir que actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación y de plena jurisdicción.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

De igual manera, la competencia del Tribunal también se amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento de las Escuelas (Artículo 123); de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Para el año de 1946, se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados a veintiuno.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas, la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

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

Posteriormente en el año de 1988, se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgan competencia al Tribunal. En materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a once, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados.

2.2. Génesis del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga, señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, fueron publicadas en el (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000).

Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal. Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que dicha reforma de 31 de diciembre de 2000 señaló que serían competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada⁴⁵.

Es a través de esta última reforma cuando el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se convirtió en un verdadero y auténtico Tribunal Federal de Justicia Administrativa, toda vez que conoce, no sólo de las materias

⁴⁵ Cfr. Actualmente conforme al artículo 34 de la LOTFJFA en vigor la competencia territorial ya fue modificada.

previstas en el actual Artículo 14 de su Ley Orgánica, sino también de casi todos los actos y resoluciones administrativas expedidas por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

Por lo tanto, se hizo necesario consolidar la evolución que ha tenido dicho Tribunal, dotándolo de un procedimiento ágil, seguro y transparente, toda vez que el procedimiento previsto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación quedó rebasado con motivo de la actual competencia del Tribunal, siendo necesario abordar la parte adjetiva y procedimental que otorgara a dicho Tribunal un marco jurídico adecuado en función de su actual competencia, por lo cual se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 1º de diciembre de 2005, iniciando su vigencia el 1º de enero de 2006:

Dentro de los aspectos generales de la Iniciativa de Decreto de dicha ley se establecía:

1.- Aspectos generales.	Comentario
<p>a) Se establece que los particulares puedan impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo actos administrativos de carácter individual dentro del ámbito de competencia del Tribunal, sino también las diversas resoluciones administrativas de carácter general que expidan las autoridades en ejercicio de sus facultades, cuando éstas sean contrarias a la Ley de la materia, siempre y cuando sean autoaplicativas o cuando el interesado las controvierta en unión del primer acto de aplicación. Se excluye de la competencia del Tribunal a los reglamentos.</p>	<p>Consideramos correcto ampliar la competencia del Tribunal</p> <p>Actualmente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) continúa con estos aspectos, como lo podemos observar en su artículo 2</p>
<p>b) Se incorpora la condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.</p>	<p>Es importante esta incorporación con el objeto de evitar los propósitos dilatorios, puesto que anteriormente el Código Fiscal únicamente contemplaba la no existencia de condenación en costas para las partes.</p>

<p>Asimismo, la autoridad demandada deberá indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate</p> <p>La condenación en costas y la indemnización a que se refiere el párrafo anterior, se deberá tramitar en vía incidental.</p> <p>2. De los plazos.</p> <p>Se reducen significativamente los plazos de presentación de demanda, contestación y ampliación de ambas en su caso., lo que dará una mayor agilidad y rapidez a la substanciación de los juicios.</p> <p>3. De la suspensión.</p> <p>La presente Iniciativa incorpora un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorpora la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>En efecto, en materia de suspensión, se hace necesario consolidar su evolución, incorporando a la Ley la facultad del Tribunal de otorgar tal clase de suspensiones, toda vez que la ampliación de la competencia del</p>	<p>Continúa en la actualidad en el artículo 6 de la citada la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, medida que consideramos adecuada para no dilatar los juicios.</p> <p>Lo consideramos como una protección al particular, puesto que era muy común encontrar en las resoluciones impugnadas diversas faltas y con esta propuesta se pretendió subsanarlas</p> <p>El mismo artículo 6 en su cuarto párrafo señala cuales son las faltas graves, misma disposición que no cambia en relación con los aspectos tocados en la exposición de motivos referida en la parte izquierda del presente cuadro.</p> <p>Como se consideran accesorios de lo principal, consideramos correcta su tramitación vía incidental.</p> <p>Artículo 6, último párrafo sin cambios en la actualidad.</p> <p>Realmente los plazos no se modificaron a los que se contenían en el Código Fiscal.</p> <p>Consideramos que a la fecha los plazos siguen siendo muy extensos, sobre todo porque al entrar en vigor el Juicio en Línea será mucho más rápida la tramitación de los asuntos y por ende cabe la posibilidad de reducir dichos plazos. (Arts. 13,17 y 19 LFPCA)</p> <p>Es correcta la reforma pretendida, motivada por la competencia ampliada del Tribunal</p> <p>Los artículos 24 y ss. de la LFPCA contemplan en la actualidad el procedimiento señalado en la exposición de motivos de la ley, lo que consideramos adecuado en virtud del cumulo de competencia que actualmente goza el TFJFA, haciendo la aclaración que actualmente el artículo 24 y el 28 han sido reformados para hacer el procedimiento más preciso, asimismo se ha adicionado un artículo 24-Bis respecto al incidente para tramitar las medidas cautelares y en donde ya</p>
---	---

<p>Tribunal así lo exige, reconociéndose el acertado criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que constituye uno de los avances más importantes en las últimas décadas, en la materia de suspensión, como un mecanismo de medida cautelar, respecto de la ejecución de los actos impugnados.</p> <p>Asimismo, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior.</p> <p>4. De la sentencia y su cumplimiento.</p> <p>Atendiendo a la competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y toda vez que actualmente dicho Tribunal es de plena jurisdicción, con base en la reforma del Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre del 2000, es necesario incorporar un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones, incluyendo las resoluciones en materia de suspensión.</p>	<p>se incluye el Juicio en Línea</p> <p>Era necesario el establecer un procedimiento que hiciera respetar el cumplimiento de las resoluciones del TFJFA, sobre todo para confirmar la plena jurisdicción de que goza.</p> <p>Los artículos 49 y ss. de la LFPCA relativos a la Sentencia y su cumplimiento nos dan el énfasis claro del carácter de ejecutivo y sancionador del Tribunal, así mismo, claramente se destaca su calidad de Plena Jurisdicción y de Anulación.</p>
---	---

Dichos aspectos fueron objeto de adecuaciones tanto por Cámara de Diputados como por Senadores, quedando finalmente el dictamen con fecha 4 de octubre de 2005 con las siguientes adecuaciones:

<p>Diputados</p> <p>a) Se precisa que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p> <p>b) Se estipula que las autoridades de la Administración Pública Federal tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.</p>	<p>Actualmente señalado en el artículo 2 de la LFPCA ya comentado.</p> <p>Es el llamado Juicio de Lesividad, que se contenía desde la entrada en vigor de la ley y actualmente sigue contemplado en el artículo 2º, último párrafo de la LFPCA.</p>
---	---

<p>c) Se precisan las autoridades que podrán ser demandadas, así como las disposiciones relativas a su representación.</p> <p>d) Se establece como único supuesto para la condena en costas a favor de la autoridad demandada cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.</p> <p>e) Se precisan los supuestos en los cuales los miembros del Tribunal incurren en responsabilidad.</p> <p>f) Se modifican algunos plazos de presentación, contestación y ampliación de la demanda.</p> <p>g) Se precisan las disposiciones relativas al domicilio del particular.</p> <p>h) Se realizan algunas adecuaciones en materia de pruebas.</p> <p>i) Se incluyen en un solo capítulo las disposiciones relativas a las medidas cautelares y a la suspensión, con lo cual se mejora la estructura de la Ley.</p>	<p>Desde su entrada en vigor hasta la actualidad la LFPCA contiene dichos supuestos en sus artículos 3º, fracción II y 5º, párrafo tercero.</p> <p>Actualmente señalado en el artículo 6º, párrafo segundo de la LFPCA, mismo que no ha variado desde su entrada en vigor, y que ya ha sido comentado en párrafos precedentes.</p> <p>Sobre todo por lo delicado de su función y en cuanto a la secrecía que deben tener, consideramos correctos los supuestos que se establecieron en la ley y que actualmente siguen presentes en el artículo 7 de la LFPCA.</p> <p>No hubo modificación alguna, continúan siendo muy extensos los plazos. En relación a este supuesto reiteramos que a nuestro criterio deben reducirse los plazos existentes actualmente en la ley.</p> <p>Cuando entró en vigor la ley se precisaba que si el domicilio del particular para recibir notificaciones estuviera dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, el mismo debería estar dentro de la circunscripción territorial de la Sala.</p> <p>Actualmente debe indicar aparte de lo anterior su domicilio fiscal y su correo electrónico si el Juicio se lleva en Línea. (art 14, fracción I)</p> <p>Se precisó los hechos que debe probar el actor, el dictado de proveídos para mejorar el conocimiento de los hechos controvertidos, entre otros, y actualmente continúan en los mismos términos en sus artículos 4r0, primer párrafo, 41.</p> <p>Antes el CFF únicamente establecía la suspensión de la ejecución en sus artículos 228 y 228 BIS, en la actualidad se amplían las prerrogativas del actor al incluir en un solo capítulo tanto las medidas cautelares como la suspensión de la ejecución, con ello se prevé una mayor seguridad jurídica al actor, con la finalidad consideramos de que no sean vulnerados sus derechos humanos, lo que consideramos adecuado en virtud del cumulo de competencia que actualmente goza el TFJFA, haciendo la aclaración que actualmente el artículo 24 y el 28 han sido reformados para hacer el procedimiento más</p>
---	---

<p>j) Se realizan precisiones a las disposiciones relativas a los efectos de las sentencias y su cumplimiento.</p> <p>k) Por último, se adecuan algunas disposiciones en materia de los recursos de reclamación y de revisión.”</p>	<p>preciso, asimismo se ha adicionado un artículo 24-Bis respecto al incidente para tramitar las medidas cautelares y en donde ya se incluye el Juicio en Línea</p> <p>Reiteramos nuestro comentario efectuado en el cuadro que antecede en este aspecto.</p> <p>Las resoluciones que concedan, nieguen modifiquen o revoquen cualquier medida cautelar podrán ser impugnadas a través del recurso de reclamación, esta es la modificación principal contenida en el artículo 62 de la ley vigente. Asimismo se amplían las materias de impugnación a través de la Revisión en la actual ley artículo 63.</p>
---	---

En cuanto a Senadores:

<p>“Se considera conveniente homologar el texto del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para lo cual se propone que, aunado a la adecuación de la fracción VII también se modifiquen las fracciones V, VIII, XII, y se adicionen las fracciones XV y XVI, pasando la actual XV a ser XVII.”</p>	<p>A criterio nuestro fue adecuada la reforma al artículo 11 de la LOTFJFA, como ya se señaló por la competencia que se dio a dicho Tribunal, de no haberse dado la misma el artículo 11 en la actualidad 14 de la LOTFJFA hubiese quedado desfasado.</p>
---	---

Finalmente con las adecuaciones antes señaladas se aprobó el Proyecto de Decreto, siendo que en la actualidad ya se encuentra vigente y en aplicación dicha Ley para establecer un nuevo procedimiento, que sea "ágil, seguro y transparente", siendo pertinente mencionar que la Ley vigente ha tenido reformas sustanciales como son las publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 12 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2010, en donde en la primera publicación se adicionó un capítulo denominado del Juicio en Línea, adicionándose al mismo, los artículos del 58-A al 58-S, en donde se contiene la

presentación, tramitación y resolución del Juicio Contencioso Administrativo Federal en Línea, dando las precisiones necesarias para tal efecto.

Asimismo, en la segunda publicación se adicionó el capítulo denominado del Juicio en la Vía Sumaria, adicionándose al mismo los artículos del 58-1 al 58-15, en donde igualmente se prevé la regulación para efectos de la presentación, tramitación y resolución del Juicio en esta vía, adiciones estas, entre otras, que consideramos establecen efectivamente un nuevo procedimiento ágil, seguro y transparente.

Al ser expedida la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) en 2005, se hizo necesaria una modificación a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA) siendo esta en 2006, con el fin de que se diera la necesaria concordancia entre ambos ordenamientos, puesto que la LOTFJFA siempre ha contenido normas adjetivas complementarias de las que se encontraban previstas en el derogado título VI del Código Fiscal de la Federación. En consecuencia, los senadores Fauzi Handam Amad y Jorge Zermeño presentaron una iniciativa de una nueva LOTFJFA, en febrero del 2006, y después de casi dos años de un dificultado procedimiento administrativo fue promulgada.

La nueva LOTFJFA publicada el 6 de diciembre de 2007 se caracteriza esencialmente por dos cuestiones:

a) Un radical cambio estructural respecto de las funciones de gobierno y administración del TFJFA y,

b) Procurar emparejar la LOTFJFA con la LFPCA, tanto en lo orgánico como en lo procesal. A continuación se expondrán las modificaciones más destacadas de la nueva ley Orgánica.

Reestructuración Orgánica.

En la nueva LOTFJFA encontramos que, con miras de eximir de atribuciones de naturaleza administrativa a la Sala Superior del TFJFA, con el fin de dedicarse preferentemente a su potestad jurisdiccional, sin ver disminuida su calidad de órgano superior y rector del Tribunal, fue instaurada la Junta de Gobierno y Administración como un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones (artículo 39 de la nueva LOTFJFA). La creación de dicha junta se apoyó en la figura del Consejo de la Judicatura establecida en el ordenamiento mexicano mediante la reforma judicial de diciembre de 1994 con el fin de que los órganos de impartición de justicia fueran relevados de buena parte de sus tareas de naturaleza administrativa, para dedicar tiempo y esfuerzos a su cometido constitucional esencial. El artículo 41 de la LOTFJFA enumera las atribuciones de administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera jurisdiccional adscritas a la nueva Junta de Gobierno y Administración. El nuevo sistema orgánico del Tribunal está basado en la idea de una relación institucional de colaboración entre la Junta y la Sala Superior, en el entendido de que algunas de las funciones más importantes de la Junta de Gobierno y Administración serán de preparación de decisiones que deba tomar el Pleno (elaboración de los proyectos de Reglamento Interior del TFJFA, del Estatuto de Carrera Jurisdiccional o del Estatuto de Carrera del Personal no Jurisdiccional) o que ciertos actos de la junta, en ejercicio de la potestad disciplinaria que le es asignada, sean sometidos a la Sala Superior.

Las novedades de la nueva LOTFJFA, en lo tocante a la estructura de dicho órgano de jurisdicción administrativa, se refieren a la naturaleza del TFJFA; la autonomía en el ejercicio del presupuesto del Tribunal; la conformación de los órganos integrantes del Tribunal; el listado de los servidores públicos del TFJFA; el régimen de los magistrados de Sala Superior y de las Salas Regionales, así como los requisitos para ser nombrado magistrado; la creación de los magistrados

supernumerarios de las salas regionales, y la ampliación del periodo de dos a tres años de la gestión del presidente del Tribunal, quien también lo será de la Junta de Gobierno y Administración.

En relación con la naturaleza y autonomía del TFJFA, el artículo 1o. de la LOTFJFA prevé que dicho órgano es un tribunal de lo contencioso-administrativo, y la autonomía presupuestal del mismo, ya establecida en la Ley Orgánica anterior (2006), se torna garantía de la independencia e imparcialidad de dicho órgano en beneficio de la justicia que está dedicada a ser un control de la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, en cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo"; b) que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

Consideramos que era necesario el expedir la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puesto que como ya se comentó el Título VI del Código Fiscal de la Federación ya había sido rebasado por la ampliación de la competencia del Tribunal, por lo cual era necesario actualizar la parte adjetiva y procedimental para ampliar el marco jurídico del mismo. Del mismo modo al llevarse a cabo la actualización antes descrita era obvio que la Ley Orgánica del Tribunal debía ser reformada para estar a la par del procedimiento

ampliado, de lo contrario se estaría en presencia de un desfase en cuanto a su integración, por lo cual consideramos acertadas dichas reformas.

2.3. Fundamento Constitucional.

El fundamento constitucional de los Tribunales Administrativos o de lo Contencioso Administrativo, entre los cuales se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo encontramos en los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

“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;

...

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 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

...”

De lo transcrito en el primero de los artículos se desprende que los tribunales administrativos tienen soportada su autonomía constitucionalmente.

En 1987 se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional. Se consigna una nueva facultad al Congreso de la Unión, para ser ejercida por ambas cámaras en forma separada y sucesiva: la de legislar sobre una materia tan importante como es la justicia contenciosa-administrativa autónoma, o sea, formada por verdaderos jueces independientes del Poder Ejecutivo para dictar sus fallos. Antes propiamente estos tribunales hallaban fundamento en la fracción I del artículo 104 de la Constitución, pero como sostiene la exposición de motivos, es correcto que su existencia y funciones emanen de una ley aprobada por el Congreso de la Unión.

Del mismo modo, las reformas de 1987 precisaron en el artículo 104, fracción I-B constitucional las facultades de los Tribunales Colegiados de Circuito, reformándose actualmente dicha fracción para pasar a ser III. Cabe decir que dichos órganos se han convertido en los supremos tribunales administrativos, salvo los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ejercer el llamado “poder de atracción” a que se refiere el artículo 107 constitucional.

Los tribunales contencioso-administrativos tienen a su cargo resolver las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal o del Distrito Federal. Fueron creados en México -en situación conflictiva- a mediados del siglo XIX, pero no tuvieron una base constitucional moderna hasta el 30 de diciembre de 1964. Contra sus sentencias sólo cabe el juicio de amparo de una sola instancia -o sea el amparo directo- o bien la llamada revisión fiscal, cuando quien recurre el fallo es la autoridad. Por tratar sus resoluciones de problemas relativos a la aplicación de leyes ordinarias y reglamentarias, o sea solamente cuestiones de legalidad, el amparo debe ser promovido ante los tribunales colegiados de circuito exclusivamente, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo intérprete de los preceptos constitucionales.

A nuestra consideración el hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) de México, sea un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, y al no formar parte del Poder Judicial de la Federación, es lo que lo ha mantenido sólido, esa independencia que ha tenido a través de los años lo ha investido en garante de los particulares, no siendo óbice que dependa presupuestalmente del Ejecutivo Federal, puesto que el no formar parte del Poder Judicial esta situación ha sido muy discutida durante años, al ser considerado violatorio del principio de División de Poderes, aún y a pesar de que, en la práctica, el Tribunal ha brindado resultados positivos, siendo ampliamente reconocido en el medio jurídico mexicano, como organismo garante de legalidad en materia administrativa y fiscal, siendo sus sentencias recurribles ante los Tribunales Federales, por la vía del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, por ello estamos de acuerdo en su autonomía e independencia del Poder Judicial.

2.4. Estructura Interna.

Una vez explicado lo anterior, es menester comentar como está actualmente estructurado internamente el Tribunal.

De acuerdo con el artículo 2 de su Ley Orgánica, el Tribunal se integra de la siguiente manera:

- Sala Superior. Actúa en Pleno o en dos Secciones.
- Las Salas Regionales, las Especializadas y Auxiliares.
- La Junta de Gobierno y Administración.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 28 y 29 de la LOTFJFA, el Presidente del Tribunal es electo por el Pleno de la Sala Superior de entre sus miembros, en la primera sesión del año siguiente a aquél en que concluya el periodo del Presidente en funciones. Dura en su cargo tres años, sin posibilidad de ser reelecto para el periodo inmediato siguiente. En caso de falta temporal, el Presidente será suplido alternativamente, cada treinta días naturales, por los Presidentes de las Secciones, siguiendo el orden alfabético de sus apellidos. Si la falta es definitiva, el Pleno designará nuevo Presidente para concluir el periodo del Presidente faltante. El Magistrado designado para concluir el periodo no estará impedido para ser electo Presidente en el periodo inmediato siguiente.

Sala Superior

La Sala Superior está compuesta de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, pudiendo actuar en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que forman parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integran el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta, con las salvedades que el artículo 18 de la propia ley establece⁴⁶.

Pleno

El Pleno está integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior, siendo necesaria la presencia de al menos siete magistrados para que sus sesiones sean consideradas como válidas, mismas que serán públicas, excepto cuando la mayoría de los magistrados presentes acuerden su privacidad, atendiendo a la naturaleza del caso a resolver, o en los supuestos previstos en las fracciones I a X del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal⁴⁷.

⁴⁶ Cfr. Artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

⁴⁷ Cfr. Artículos 17, 19 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

Conforme al artículo 21 de la LOTFJFA, en todos los casos, los debates serán dirigidos por el Presidente del Tribunal, y las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal, en caso de empate, el asunto se diferirá para la sesión en que asista la totalidad de sus miembros o tenga una condición impar. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Secciones

Las Secciones están integradas por cinco Magistrados de Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno, y para la validez de sus sesiones, es necesaria la presencia de al menos cuatro magistrados.

El Presidente del Tribunal no integra Sección, salvo cuando sea requerido ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se logre la elección⁴⁸.

Las resoluciones de una Sección se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la sesión en que asista la totalidad de sus miembros. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

De acuerdo con el artículo 25 de la LOTFJFA, las sesiones de las Secciones serán públicas, salvo aquéllas en las que se designe a su Presidente, se ventilen cuestiones que afecten la moral o el interés público, o la ley exija que

⁴⁸ Cfr. Artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

sean privadas, así como aquéllas en que la mayoría de los Magistrados presentes acuerden su privacidad.

Los Presidentes de las Secciones son designados por los integrantes de la Sección correspondiente en la primera sesión de cada año, la cual es privada durando en su cargo un año, sin derecho a reelección para el periodo inmediato siguiente. En el caso de faltas temporales de los Presidentes, éstos son suplidos por los Magistrados de la Sección siguiendo el orden alfabético de sus apellidos. Si la falta es definitiva, la Sección designará Presidente para concluir el periodo del Presidente faltante. El Magistrado designado para concluir el periodo no estará impedido para ser designado Presidente en el periodo inmediato siguiente⁴⁹.

Salas Regionales

Acorde con los artículos 2º de la LFPCA y 31 de la LOTFJFA las Salas Regionales tienen jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, existiendo, en cada una de las 23 regiones, el número de salas necesarias para la adecuada atención de los asuntos, ya que son éstas, las que, en primera instancia, conocen del Juicio de Nulidad, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El territorio nacional se encuentra dividido en 23 regiones conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, en función de la carga de trabajo y los requerimientos de administración de justicia⁵⁰.

El artículo 31 de la LOTFJFA señala que las Salas Regionales se encuentran integradas por 3 magistrados, y conocerán de los juicios que se instauren contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y

⁴⁹ Cfr. Artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

⁵⁰ Cfr. Artículos 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 21 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

procedimientos que se contemplan en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar serán públicas. No obstante, serán privadas las sesiones en que se designe al Presidente de la Sala, se ventilen cuestiones administrativas o que afecten la moral o el interés público, o la ley así lo exija⁵¹.

Los Presidentes de las Salas Regionales serán designados por los Magistrados que integren la Sala en la primera sesión de cada ejercicio, durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

En el caso de faltas temporales, los Presidentes serán suplidos por los Magistrados de la Sala en orden alfabético de sus apellidos. Si la falta es definitiva, la Sala designará nuevo Presidente para concluir el periodo del Magistrado faltante. El Magistrado designado para concluir el periodo no estará impedido para ser electo Presidente en el periodo inmediato siguiente.

Salas Auxiliares

Ejercerán jurisdicción material mixta y territorial en toda la República, y tendrán su sede en el lugar que determine el Reglamento Interior del Tribunal. Observarán para su organización, integración y funcionamiento, en lo conducente, las mismas disposiciones aplicables a las Salas Regionales, sin perjuicio de las adecuaciones que se requieran para su buen desempeño.

En la actualidad son 6 Salas Auxiliares, estas Salas auxiliarán a las Salas Regionales y Especializadas en el dictado de las sentencias definitivas en aquellos juicios que hayan sido del conocimiento de aquéllas, ya sea que se hubieren

⁵¹ Cfr. Artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

sustanciado en la vía tradicional, en línea o en vía sumaria, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁵².

El Tribunal contará con tres Salas Regionales Especializadas:

1.- Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, con competencia en todo el territorio nacional y sede en el Distrito Federal.

2.- Sala Especializada en Juicios en Línea, con sede en el Distrito Federal.

3.- Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, con competencia en todo el territorio nacional y sede en el Distrito Federal.

Esta última Sala modificó en su denominación a la anterior Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, motivada dicha modificación como se señaló en el Considerando Vigésimo Séptimo del Acuerdo SS/5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de junio de 2013, porque la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estimó conveniente:

“... adicionar materias a la competencia de la Sala Especializada en comento, a fin de que pueda conocer de las resoluciones en materia de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria, de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia de protección al medio ambiente, así como de aquéllos en los que se controviertan normas oficiales mexicanas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, como disposiciones de carácter general cuando sean autoaplicativas o cuando se controviertan en unión o con motivo del primer acto de aplicación, de conformidad con lo previsto por el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siendo

⁵² Cfr. Artículos 23-Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 38-Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

pertinente para ello modificar la denominación de dicha Sala Especializada, a fin de agrupar las materias de su nueva competencia.”⁵³

Junta de Gobierno y Administración

Tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, contando con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones, estando integrada de la siguiente manera:⁵⁴

- El Presidente del Tribunal, quien también será el Presidente de la Junta de Gobierno y Administración.
- Dos Magistrados de Sala Superior.
- Dos Magistrados de Sala Regional.

Los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración serán electos por el Pleno en forma escalonada por periodos de dos años, sin posibilidad de ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

El artículo 43 de la LOTFJFA establece que las sesiones de la Junta de Gobierno y Administración son privadas, y sus resoluciones se toman por mayoría de votos de los Magistrados miembros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar. En caso de empate, el Presidente de la Junta tendrá voto de calidad.

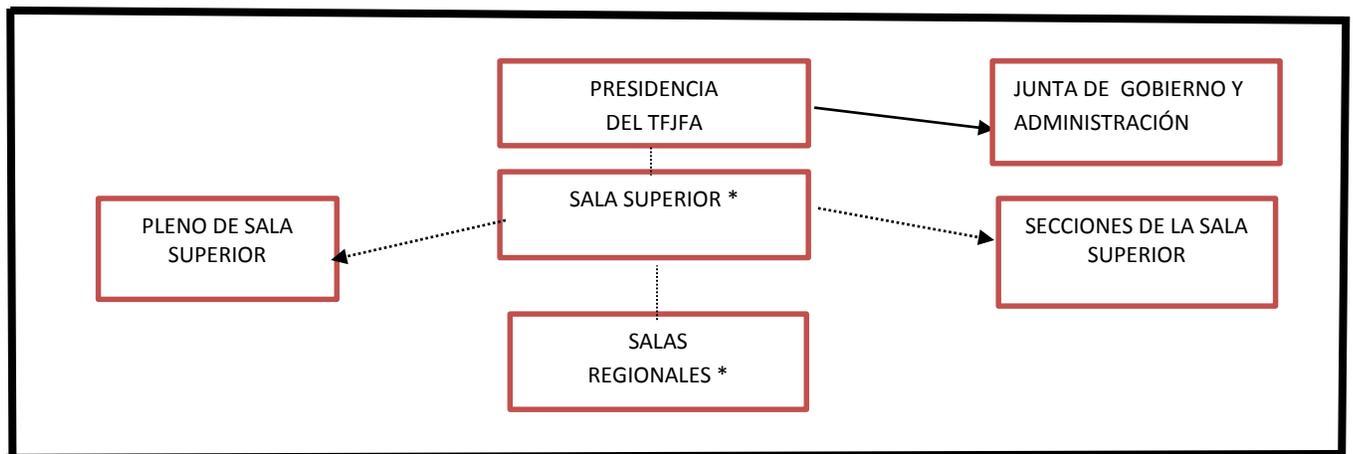
Coincidimos con la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puesto que como hemos venido señalando todo parte de la competencia material ampliada del Tribunal, y claramente se observa

⁵³ Cfr. ACUERDO SS/5/2013 por el que se reforman los artículos 22, fracción XIII, 23, fracción III, 23 Bis, fracción I, y se adicionan las fracciones V y VI del citado artículo 23 Bis, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicado DOF 3 de Junio de 2013

⁵⁴Cfr. Cfr. Artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

en la actualidad la potestad jurisdiccional de la Sala Superior, así como la instauración de la Junta de Gobierno y Administración apoyada en la figura del Consejo de la Judicatura para relevar al órgano impartidor de justicia de tareas administrativas. A continuación se muestran los principales Órganos Jurisdiccionales de la Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que prevalecen en la actualidad.

PRINCIPALES ORGANOS JURISDICCIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA



Fuente: <http://www.tff.gob.mx/memoriaanual2012>

*La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede actuar en Pleno o en Secciones acorde el artículo 16 de la LOTFJFA.

*Son 49 actualmente las Salas Regionales incluyendo las Auxiliares y las Especializadas. Fuente Página Electrónica TFJFA. <http://www.tff.gob.mx/memoriaanual2012> y los Artículos 22, 23 y 23-Bis del RITFJFA.

CAPÍTULO 3 PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

En virtud de que la administración pública está a cargo de personas que en ocasiones, de manera voluntaria o involuntaria, pueden incurrir en error, se pueden dar así perjuicios en los derechos, bienes o intereses legítimos de los particulares, lesiones que necesariamente deben ser reparadas. Con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración, la doctrina y la legislación han reconocido diversos medios de defensa en favor de los administrados. Así, tenemos;

El recurso administrativo.

El juicio contencioso administrativo.

El recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece en favor del particular afectado en sus derechos o intereses legítimos por un acto de la autoridad administrativa, con el fin de obtener de la misma o del órgano superior en el orden jerárquico la revocación, anulación o modificación del acto lesivo. El recurso administrativo se tramita y resuelve dentro de la esfera de acción de la autoridad administrativa emisora del acto impugnado, y en dicho procedimiento no puede intervenir otra dependencia distinta.

No sería justificable que el control de la legalidad de los actos de la administración quedara en última instancia subordinada a su voluntad, y que la legalidad sujeta a ella quedara sin posibilidad de ser revisada por una autoridad autónoma, cuya actuación quedara libre de toda influencia por ser parte activa en la disputa. Al respecto, Argañaras expresa: “No podría serlo la administración misma, pues la presunción del particular no es una gracia que se impetra, sino un derecho

que exige o un amparo que la ley le acuerda, no siendo por ello concebible que pueda ser juez de la contienda quien ha sido parte activa en provocarla.”⁵⁵

La administración pública tiene el interés de velar por el cumplimiento de las funciones que se le han encomendado; sin embargo, los recursos que en su seno se promueven son resueltos en ocasiones como mejor conviene a sus particulares intereses, por creerlos más importantes y desligados del interés del promovente, sin importarle que su actuación implique una violación al orden jurídico vigente y perjudique directamente al administrado, por ello dicho recurso es optativo.

Por esta razón se ha estimado que el recurso administrativo no es un medio efectivo para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos administrativos; así el juicio contencioso administrativo aparece como el medio más idóneo y eficaz para lograrlo, esto es, que en el Estado de Derecho contemporáneo el individuo tiene el derecho de ser protegido contra sus iguales y contra los abusos del poder de los gobernantes. Su derecho tiene por correlativo un deber de justicia de la sociedad, que encuentra su expresión, entre otros medios, en lo Contencioso Administrativo,

Existen diversas definiciones de la expresión Contencioso Administrativo, cuyas características más importantes, a nuestro criterio, pueden resumirse de la siguiente manera:

- a)** Una primera característica, que es un proceso administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de esta última, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia, emitida por Tribunales Administrativos.

⁵⁵ Argañarás, Manuel, Tratado de lo Contencioso Administrativo, Buenos Aires, TEA, 1965, pág. 23.

- b)** Un segundo elemento de lo contencioso administrativo, consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.
- c)** El tercer elemento, consiste en que el acto controvertido en el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa.

A su vez el acto administrativo como núcleo de la contienda administrativa; debe reunir los siguientes requisitos:

- 1)** Existencia previa de un acto administrativo.
- 2)** Que el acto administrativo haya causado estado, es decir, que se hayan agotado en su contra todos los recursos administrativos de impugnación legalmente establecidos. Salvo que su agotamiento sea optativo.
- 3)** El Contencioso Administrativo, como regla general, solo controla los actos emanados del Órgano Administrativo, no así los que realizan los Órganos Legislativo y Judicial.

En forma muy particular creemos que con el término contencioso administrativo se designa:

- a)** La jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas.
- b)** El proceso relativo a dicha jurisdicción, o sea, el que tiene lugar para decidir dichas controversias.

De la misma forma, varios son los autores que han tomado partido por la doctrina que considera la naturaleza de lo contencioso administrativo, o controversia jurídica entablada entre los órganos de la administración pública y los particulares en relación con la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo que afecta los derechos o intereses de estos últimos.

Sin duda, los autores que han considerado lo anterior tienen su base en lo expuesto por la doctrina del proceso civil. Así, tenemos que Pedro G. Altamira opina que:

“Lo contencioso administrativo expresa la idea de litigio, de contienda, que deviene por virtud de la actividad o de la acción administrativa. Es un concepto general y comprensivo referido a la materia, motivo por el cual siempre existirá lo contencioso administrativo en todos los países, por el solo hecho de que la administración pública, puede estar en juicio como tal, conforme lo expresan los profesores Bielsa, Hariou y Sarwey.”⁵⁶

Por tanto y de acuerdo a la diversidad de opiniones respecto al concepto de lo contencioso administrativo, creemos conveniente manifestar que, desde una perspectiva muy propia, el contencioso administrativo debe entenderse referido a la solución de los problemas suscitados por la aplicación de actos emitidos por la administración pública, que se considera que lesionan a los particulares, ante órganos especializados, siempre y cuando dichos órganos o tribunales actúen con independencia y con autonomía para dictar sus fallos. En México, y respecto a lo que nos hemos referido es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el tribunal de lo contencioso- administrativo dotado de plena autonomía, él que será competente para conocer y solucionar las problemáticas señaladas, en donde actos de la Administración Pública se consideran violatorios de la esfera del particular, mismo Tribunal del cual en Capítulo separado ya nos hemos referido.

⁵⁶ Altamira, Pedro Guillermo, Principios de lo Contencioso Administrativo, Buenos Aires, Omeba, 1962, pág. 46.

3.1. Demanda

Una vez definido el concepto de lo contencioso administrativo, es menester avocarnos ahora al estudio del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, del cual puede decirse categóricamente que el proceso no tiene sino una iniciación: La demanda. Algunos códigos, como el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, expresa en su artículo 258 que la presentación de la demanda produce, entre otros, el efecto de “señalar el principio de la instancia”, otros como el Federal de Procedimientos Civiles, se limitan en su artículo 322 y ss., a señalar los requisitos de la demanda y los efectos del emplazamiento, sin mencionar lo que es obvio, el efecto de la presentación, que es siempre ese comienzo del litigio, por último, leyes como la Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ni siquiera aluden a tales efectos y se restringen según el artículo 13 de dicho ordenamiento en vigor, a la regulación del documento en que se contiene la demanda, lo que no puede ser obstáculo a la comprensión dinámica de la instancia.

En efecto el Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece las diferentes formas de presentación de la demanda, es pertinente aclarar que dicho numeral ya contempla la posibilidad de presentar la demanda en línea, el plazo y el lugar en que deberá presentarse la demanda⁵⁷. Está en consecuencia constituye un documento procesal con el que se inicia el contencioso administrativo.

Si bien es cierto que la demanda constituye el inicio del contencioso administrativo, obvio es que hay que definirla y así tenemos indagando en la dogmática lo que es la demanda y en forma muy particular coincidimos con la

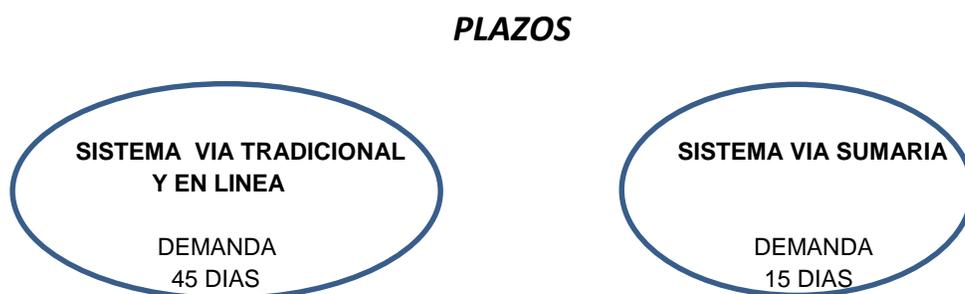
⁵⁷Cfr. Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2009.

definición que de dicho término nos da el maestro Cipriano Gómez Lara, en el sentido de señalar que “es la acción que se ejerce con el objeto de lograr las pretensiones solicitadas”⁵⁸

3.1.1. Plazos, Requisitos, Elementos y Ampliación de Demanda.

Plazos.

Respecto a los plazos para la presentación de la demanda, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, estipula en sus artículos 13 y en el Capítulo XI del Título I,⁵⁹ los plazos en los Juicios en la Vía Tradicional y en los Juicios en Vía Sumaria, respectivamente, siendo estos los siguientes:



En la Vía Tradicional, el plazo para la presentación de la demanda para los particulares sigue siendo de 45 días siguientes al surtimiento de efectos de la notificación de la resolución impugnada, o bien de la resolución de la Sala o Sección que resuelva una queja improcedente porque esta debió tramitarse como juicio (nuevo supuesto), asimismo, el plazo es el mismo de 45 días, pero, (nuevo supuesto) siguientes al inicio de la vigencia del decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

⁵⁸ Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Ed. Harla, México, 1992, pag.13.

⁵⁹ Cfr. Artículos 58-2 y ss de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor.

Igualmente, establece dicho precepto el plazo para la presentación de la demanda por parte de la autoridad, mismo que continua siendo de 5 años.

Con la finalidad de agilizar aún más la resolución de los juicios, de conformidad con el artículo 58-2 último párrafo de la propia ley, en relación con los Juicios que se tramiten en Vía Sumaria el plazo para la presentación de la demanda será dentro de los 15 días siguientes a aquel que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, como se podrá observar en esta vía el plazo es muy corto en relación con los anteriores.

Es menester en cuanto a los plazos, hacer la precisión conforme al artículo 135 del Código Fiscal de la Federación que las notificaciones surten sus efectos al día hábil siguiente en que fueron hechas, empezando a correr los términos conforme al artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación.

Finalmente, es importante observar que la LFPCA, prevé el envío de la demanda por correo certificado únicamente por Correos de México y ya no por el Servicio Postal Mexicano como anteriormente se disponía⁶⁰.

Requisitos.

En el cuadro que enseguida se presenta, mostramos los requisitos que debe contener la demanda de conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como los comentarios que creemos pertinentes a los mismos.

⁶⁰ Cfr. Artículo 13, cuarto párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor.

Artículo 14 LFPCA vigente.	Comentario
<p>I. El nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.</p> <p>...</p> <p>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.</p> <p>III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.</p> <p>IV. Los hechos que den motivo a la demanda.</p>	<p>Se incluye el domicilio fiscal y se precisa el domicilio convencional dentro de la jurisdicción de la Sala Regional, en su caso, si opta por el Juicio en Línea deberá señalar su dirección de correo electrónico, caso contrario se substanciará en la vía tradicional. Nos parecen adecuados dichos cambios.</p> <p>Únicamente se agregó el señalar la fecha de publicación en caso de decretos acuerdos, etc. Consideramos que dicha reforma era innecesaria puesto que al señalar la resolución impugnada como lo señalaba el CFF se debe citar en dicha demanda con toda precisión los datos que contenga la resolución en pugna para identificarla plenamente, como son: fecha, número de expediente, funcionario que la expidió o tramitó, número de oficio, dependencia o dependencias, etcétera.</p> <p>En este requisito la obligación se consigna con el fin de determinar quién se encontrará legitimado pasivamente para que pueda comparecer al juicio a defender sus derechos, no obstante que la falta de mención de la autoridad demandada no implica que tenga que requerirse al actor para que la señale, ni la improcedencia del juicio, pues el Magistrado Instructor, de oficio, deberá emplazar a la autoridad demandada respectiva. (Artículo 19, párrafo segundo LFPCA). Es importante señalar que si el demandante ejerce su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.</p> <p>Continúa igual esta disposición, únicamente para efectos de precisión comentaremos que la narrativa de los hechos debe hacerse con claridad, brevedad y precisión. Además podemos decir que es conveniente que los hechos se narren en un orden cronológico, o sea, exponiendo los hechos acontecidos en el tiempo, por orden de fechas, de la más remota a la más reciente. No estando por demás añadir que al exponer los hechos, no se debe incurrir en repeticiones innecesarias, porque de lo contrario se atenta en contra del principio de economía procesal “Di mucho en pocas</p>

<p>V. Las pruebas que ofrezca.</p> <p>En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.</p> <p>En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.</p> <p>Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.</p> <p>VI. Los conceptos de impugnación.</p>	<p>palabras”.</p> <p>A nuestro criterio si las periciales o testimoniales no reúnen los requisitos señalados en esta fracción deben desecharse. Lo anterior porque se supone que si ofrecemos dichas pruebas tienen la finalidad de probar o acreditar nuestras pretensiones sobre los hechos que se pretenden desvirtuar.</p> <p>En el caso de las pruebas testimoniales ofrecidas en los juicios en línea, la autoridad requerida, desahogará las mismas utilizando el método de videoconferencia, cuando ello sea posible.(Artículo 58-D, segundo párrafo LFPCA)</p> <p>En esta disposición se precisa como prueba documental el expediente administrativo, así como su definición, así como la obligación de la autoridad de remitirlo. Consideramos pertinente dicha adición puesto que en ocasiones la autoridad se negaba a remitir dichos expedientes y ahora ya es obligatorio.</p> <p>Para el caso de los Juicios en Línea: “Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de la presente ley, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.</p> <p>Tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.</p> <p>Este requisito no es otra cosa más que la expresión de los agravios que le causa al demandante el acto impugnado. Este contenido de la demanda, es una “causa petendi” (causa de pedir), o sea, los fundamentos de derecho de la pretensión formulada en la demanda tributaria, o en otros términos, el elemento</p>
--	---

<p>VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.</p> <p>VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.</p>	<p>normativo, o sea las referencias a los preceptos aplicables.</p> <p>Los agravios o elementos normativos persiguen la adecuación del acto impugnado o hipótesis particular a la norma jurídica.</p> <p>Los agravios son la parte fundamental o medular de la demanda porque de los mismos dependerá que la Sala del Tribunal declare la nulidad o validez del acto impugnado.</p> <p>Los agravios son las argumentaciones o razonamientos lógicos, que expresa el actor para demostrar jurídicamente que las resoluciones impugnadas son contrarias a la ley que se invocan como la que debe ser aplicada a las mismas. En los agravios se encuentran pues los fundamentos legales que se consideran aplicables al caso por el actor o demandante y pueden consistir en una ley, reglamento, jurisprudencia, principios jurídicos generales o doctrina de derecho.</p> <p>No sufrió modificación alguna, continua igual.</p> <p>Los puntos petitorios representan nuestras pretensiones, lo que se quiere con la demanda, los hechos, los conceptos de impugnación las pruebas y demás elementos.</p> <p>En la actual legislación se puede, incluso, solicitar la condena a la autoridad fiscal respecto a cantidades como: devoluciones o daños y perjuicios, De igual manera, se puede solicitar en la condena actos por parte de la autoridad fiscal, como levantamiento de embargos o aseguramientos de bienes o mercancías o indemnización.</p>
--	--

En relación a los requisitos de la demanda que se han comentado, con las salvedades señaladas, consideramos adecuadas las diversas reformas y adiciones efectuadas, como son la inclusión del domicilio fiscal del demandante, la remisión del expediente administrativo, la opción del demandante de acudir al Juicio Vía Sistema en Línea, dentro de otras, con la finalidad de precisar debidamente los supuestos que en su momento no eran muy claros, del mismo modo, las adiciones relativas al Juicio en Línea y en Vía Sumaria definitivamente

agilizaran los juicios que se tramiten en estas vías y alcanzaran los objetivos trazados al instaurarlos, pero definitivamente los litigantes debemos confiar en dichas vías, pues a la fecha no ha sido acogido de manera importante el Juicio en Línea, motivado por el desconocimiento de las tecnologías empleadas en la tramitación del mismo.

Elementos.

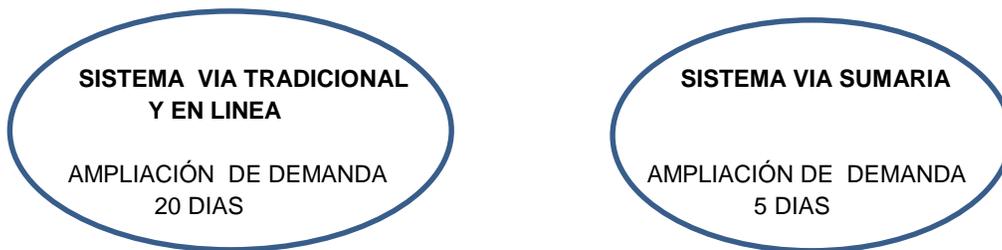
Los elementos de la demanda, para muchos autores lo son los establecidos en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de los cuales en este trabajo se consideraron como requisitos de la misma, mas sin embargo, para nosotros dichos elementos no son otra cosa que los documentos que se deben adjuntar a la misma, y en la actualidad se contemplan en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en dicha disposición se sigue manteniendo la esencia de los mismos, esto es, que siguen siendo el soporte documental del juicio contencioso administrativo, como lo son, las copias para traslado, el documento que acredita la personalidad, la resolución impugnada y su notificación, cuestionario de peritos, interrogatorio a testigos, las pruebas documentales ofrecidas, entre otros, todo lo cual va a constituir la base para que el juzgador determine desde la admisión de la demanda, hasta la sentencia del juicio, toda vez que por ejemplo, si nunca se acredita la personalidad se desechara la demanda, si no se exhibe el documento que contenga la resolución impugnada pues simplemente no hay violación alguna, no hay base para el juicio, asimismo, si la fecha de la notificación de la resolución impugnada excedió el término señalado se desechara igualmente.

Por lo anterior, consideramos correcto que se sigan manteniendo tales elementos dentro de la ley y que los mismos no hayan sido eliminados, mas sin embargo, hacemos un énfasis en cuanto a las copias para traslado dentro del Juicio en Línea, puesto que no podrá ser seguro dicho traslado, toda vez que será

el Secretario de Acuerdos quien imprimirá y certificara la demanda y sus anexos para notificarla personalmente, no es que en la especie se dude del funcionario, pero dicho traslado si no es correcto o que algún anexo se omita los afectados serán los demandantes, de aquí el problema que observamos en cuanto a ese elemento.

Ampliación de Demanda.

PLAZOS



El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la posibilidad de que el demandante amplíe su demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación:

Los supuestos para la procedencia de la ampliación de demanda se conservan igual, esto es, impugnar una negativa ficta; cuando se den a conocer en la contestación el acto principal del que derive la resolución impugnada y su notificación; actos no notificados o notificados ilegalmente y contra cuestiones desconocidas por el actor al presentar la demanda, mas sin embargo, se incluye en el dispositivo vigente de la LFPCA una fracción V y que es la relativa al planteamiento por la autoridad del sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda, situación que definitivamente da una seguridad jurídica al actor en el sentido de poder hacer valer sus argumentaciones para defender la presentación oportuna de la demanda, inclusive da la posibilidad de poder expresar detenidamente por qué se considera que la presentación de la

demanda fue dentro del plazo previsto en la propia ley, y ahora con esta adición se tiene la posibilidad de hacer valer correctamente las causas por las que se considera debidamente presentada una demanda. Con lo cual a nuestro criterio se da una mayor seguridad jurídica al actor en este sentido.

Ahora bien, en cuanto al Juicio en Vía Sumaria se debe mencionar que también se da la posibilidad de ampliar la demanda dentro de los 5 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación, siendo los supuestos de procedencia los mismos que establece el artículo 17 de la LFPCA en vigor y que ya señalamos en párrafo precedente.

3.2 Contestación.

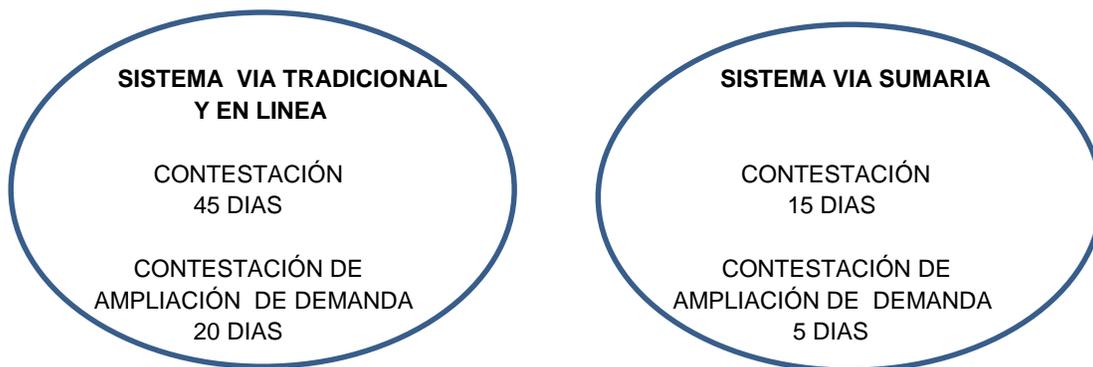
La contestación de la demanda es el acto procesal mediante el cual el demandado opone sus excepciones y defensas respecto de una demanda. La contestación de la demanda tiene la misma importancia para el demandado que la demanda para el demandante.

La demanda junto con la contestación forman la cuestión controvertida, el asunto que debe resolver el juez o tribunal. Lo que se expresa, ellas constituyen también una limitación para el tribunal en el sentido que solo debe referirse, en su decisión, a las acciones que se hacen valer en la demanda y a las excepciones y defensas que oponga el demandado. El juez no puede extenderse a otros aspectos, salvo que la ley le otorgue la facultad para actuar de oficio (*ultra petita*), como sería por ejemplo, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o bien, cuando existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, si alguno de ellos resulta fundado para el Tribunal, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor, dentro de otros.

Asimismo, la interpretación de la norma sería contraria a las normas de equidad procesal, si se permite que la autoridad que contesta la demanda evadiera ambiguamente el referirse a hechos sustancialmente vinculados con la resolución, o con los antecedentes de ésta. Y es de notar que siendo las autoridades administrativas o fiscales una unidad, se rompería el equilibrio procesal si se obliga al particular a conocer todos los hechos relacionados con la litis, mientras que se permite a las autoridades manifestarse ignorantes de los hechos sustancialmente relacionados con sus resoluciones, de ahí que invariablemente la autoridad al contestar debe referirse a todos y cada uno de los hechos expresados por el actor.

3.2.1. Plazos y Requisitos

PLAZOS



Como ya se señaló en líneas anteriores de conformidad con los artículos 19 y 58-4 de la LFPCA los plazos para contestar la demanda serán de 45 días para el Juicio Tradicional y para el Juicio en Línea y de 15 para el Juicio en la Vía Sumaria, respectivamente, previa la admisión de la demanda y el traslado de la misma al demandado.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda en los dos primeros juicios será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación

del acuerdo que admita la ampliación y en relación con el Juicio en la Vía Sumaria será de 5 días.

Requisitos.

De conformidad con el artículo 20 de la LFPCA el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresara los requisitos siguientes:

REQUISITOS DE LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA

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

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

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

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

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

VI. Las pruebas que ofrezca.

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

En relación con la fracción I antes citada, es pertinente comentar que si se atiende a la clasificación que la doctrina hace de las excepciones, en cuanto a los

efectos que producen, vemos que estas se dividen en dilatorias y perentorias. Son excepciones dilatorias aquellas que tienen por objeto dilatar la tramitación del proceso, por eso sus efectos son temporales; son perentorias las que tienden a la destrucción de la acción, sin afectar la marcha del proceso. Las primeras son de dos tipos: las de previo y especial pronunciamiento y las simples dilatorias.

Las primeras (y que hemos de referirnos en el caso concreto), por su naturaleza, son resueltas, in limine lite es decir, previamente al examen y decisión de la cuestión de fondo planteada, y, por tal razón, impiden que el proceso siga su curso. Las segundas, no suspenden el juicio y por regla general se resuelven en la sentencia definitiva.

Ahora bien, la palabra “Incidente” viene del latín, incido, incidere, incidens, (acontecer, interrumpir, suspender, sobrevenir, producirse).

Incidente dice Rafael de Pina “es el procedimiento establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, surge en un proceso”.⁶¹

“Incidente de previo y especial pronunciamiento es el que impide el curso de un juicio en tanto no se resuelve”. De estos últimos Incidentes Eduardo Pallares expresa: “son aquellos que impiden que el juicio siga su curso mientras no se resuelvan por referirse a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido. Se les llama de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una sentencia que únicamente a ellos concierna y no por la definitiva en la que se decidan las cuestiones litigiosas.”⁶²

⁶¹ Pallares, Eduardo “Diccionario de Derecho Procesal Civil”, 5a. Edición 1966, Porrúa, México, pág. 383.

⁶² Pallares, Eduardo, óp. cit, pág. 384.

“Los incidentes son pequeños juicios que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo, que tienen relación inmediata y directa con el asunto principal.”⁶³

El artículo 29 y ss. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, establece los incidentes de previo y especial pronunciamiento que pueden hacer valer las partes que intervienen en el juicio contencioso administrativo federal, así como los requisitos que se deben de cumplir para su interposición, dichos incidentes son los siguientes:

a). Incompetencia por materia.

En relación a este incidente, el artículo 30, párrafo cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que, cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de materia, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos, quien decidirá dentro de las 48 horas siguientes si acepta o no el conocimiento del asunto.

b). Acumulación de juicios.

Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

- 1) Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.**

⁶³ Becerra Bautista, José “El Proceso Civil en México”, 4a. Edición 1974, pág. 262.

- 2) Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.
- 3) Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

Para el caso en que proceda la acumulación y los juicios respectivos se estén sustanciando por la vía tradicional y el juicio en línea, el magistrado instructor requerirá a las partes relativas al juicio en la vía tradicional para que en el plazo de tres días manifiesten si optan por substanciar el juicio en línea, en caso de que no ejerza su opción se tramitara el juicio en la vía tradicional.⁶⁴

c). Incidente de nulidad de notificaciones

Dentro del procedimiento contencioso administrativo federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el medio para impugnar una notificación o hacer valer la nulidad de la misma se efectúa a través de la vía incidental, esto es, por medio del incidente de nulidad de notificaciones, para impugnar las notificaciones que no fueron hechas de conformidad con la LFPCA.

Dicho incidente no debe confundirse de ninguna manera con la impugnación de la notificación de la propia resolución y/o acto controvertido en juicio, misma que debe tramitarse conforme a las reglas del ordinal 16 de la LFPCA, sino que, como se indica, se presenta respecto de las notificaciones que se realizan durante la tramitación del juicio por parte de los funcionarios del tribunal.

⁶⁴ Cfr. Artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor.

En estos casos, el perjudicado por la notificación realizada ilegalmente podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad

d). Recusación por causa de impedimento.

De conformidad con el artículo 34 de la LFPCA, las partes podrán recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estén en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 10 de la Ley.

Este incidente lo podemos ejemplificar comentando una situación que se dio con el nombramiento del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, puesto que antes de ser nombrado Ministro tenía a su cargo la función de Jefe del Servicio de Administración Tributaria, en consecuencia , aun y cuando su materia predominante es la fiscal, en los asuntos que se controvierta dicho interés, se debe excusar con base en el artículo 10 de la LFPCA, motivado por el interés que pueda tener en algún asunto, en caso de que no fuera así correría el riesgo de ser recusado por las partes y con ello no podría intervenir en dicho asunto.

e). Reposición de autos.

Como parte de los incidentes de previo y especial pronunciamiento se tiene también uno para los casos en que haya pérdida o destrucción parcial o total del expediente en el que se engrosen los autos de un juicio contencioso administrativo. Esto a fin de generar elementos de seguridad jurídica frente a cualquiera de dichas circunstancias.

Al respecto el artículo 37 de la LFPCA, dispone que, las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

f). Interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

En relación a este incidente, el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor, establece en principio que la interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se decretara por el Magistrado Instructor a partir de que tenga conocimiento de cualquiera de los supuestos mencionados, si transcurrido el año no comparece el albacea o quien sus derechos represente se ordenara la reanudación del juicio, efectuándose todas las notificaciones por lista.

Respecto a los incidentes antes comentados, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente, se impondrá a quien lo promueva una multa de diez a cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Una vez analizada la fracción I del artículo 20 de la LFPCA relativa a los Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento, abordaremos el requisito establecido en la fracción II del mismo artículo, señalando que, de acuerdo con la fracción VI del artículo 9º de la ley en cita, el sobreseimiento es consideración que

impide se emita decisión en cuanto al fondo del asunto. En cuanto a la segunda parte de la fracción en comento, se refiere a derechos esencialmente sustantivos

El requisito establecido en la fracción III del artículo 20 en comento, se refiere a la parte donde se da respuesta a todos y cada uno de los hechos esgrimidos por la parte actora en su demanda o ampliación a la misma.

En relación al requisito establecido en la fracción IV del mismo artículo 20, quizás es lo esencial de la contestación pues se tiene que dar respuesta a los conceptos de impugnación. Esta es la parte medular de la contestación, es la defensa propiamente dicha del demandado. Aquí es donde la Autoridad va a hacer valer sus argumentos con la finalidad de desvirtuar los agravios que le causa su acto al actor y por ende va a estar en posibilidad de que el Órgano impartidor de Justicia falle a su favor.

La fracción V del artículo 20 multicitado, se introduce como obligación de la demandada para la contestación de la demanda o la ampliación al tener que expresar, en su caso, los argumentos en contra de la indemnización que reclama el actor, por qué se considera que no le asiste la razón a la actora para solicitar la indemnización.

Finalmente el requisito contemplado en la fracción VI del artículo 20 de la LFPCA, se llevara a cabo de conformidad con el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, introduciéndose un principio probatorio consistente en que el actor que pretende se reconozca o haga efectivo un derecho subjetivo, debe probar los hechos de los que deriva y la violación de ellos. La parte demandada deberá probar sus excepciones.

3.3. Notificaciones

La doctrina más difundida hace referencia a la notificación cuando se ocupa de los temas correspondientes a la Teoría General del Proceso y de los Procedimientos Judiciales.

En diversas obras escritas por procesalistas se advierte la inclinación a considerar que la notificación es un concepto exclusivo y atinente a las actuaciones procesales del procedimiento judicial, aun cuando en forma aislada y marginal, también se alude al concepto de la notificación vinculado a los procedimientos administrativos.

Para los fines de este trabajo es de primordial importancia ubicar el concepto de la notificación, en el derecho mexicano, con las características que le corresponden en la fase contencioso, atendiendo a las notas distintivas que determinan su naturaleza, contenido, forma, finalidad, efectos y su regularización jurídica.

Aun cuando los diversos autores especializados en Derecho Procesal no se ponen de acuerdo en cuanto a lo que debe entenderse conceptualmente como notificación, sus aportaciones doctrinales en ausencia son de suma utilidad para orientar y enriquecer todo trabajo de investigación.

La palabra notificación viene de las palabras latinas: notacio, que significa nota o señal y falere que significa hacer, en consecuencia notificar significa hacer notar una determinada cosa.

De ahí que etimológicamente el vocablo “notificación”, significa hacer saber, dar noticia de una cosa.

Dentro del ámbito de nuestro idioma el término en cuestión adquiere una significación precisa y así el mismo diccionario de la Real Academia de la Lengua Española da la siguiente definición: “Hacer saber jurídicamente una cosa”.⁶⁵

En consecuencia; Notificar es la acción de comunicar algo que tiene efectos en el mundo del Derecho, en este sentido, el término adquiere su connotación más amplia y todo aviso, cualesquiera que fuera la forma en que se diera y cualquiera que fuere el negocio comunicado, así se tratase de una ley resultaría una notificación.

Sin embargo en el terreno técnico jurídico, la notificación ha sido, tradicionalmente un término inminentemente procesal, como se ha dicho, y ello en consecuencia, significa, en primera instancia, que es el medio específico a través del cual los tribunales, dan a conocer a las partes o a terceros, los diversos autos, acuerdos, resoluciones o sentencias que dictan en los juicios que ante ellos se ventilan.

De lo anterior denotamos que es necesario hacer mención de lo que es la comunicación, misma que es necesaria para hacer saber algo a una persona.

Al respecto Humberto Briseño Sierra, expresa:

“El problema que se sigue de ello es que los individuos coexisten y conviven. Su presencia simultánea no se limita al contacto, sino que asciende a la comunicación. Se dice que la comunicación es un hecho social, por lo mismo que sólo encuentra explicación en la convivencia. Consigo mismo, el individuo reflexiona o siente quiere o hace; pero para con los demás utiliza la comunicación.”⁶⁶

⁶⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, citado en la obra Tribunal Fiscal de la Federación “Cuarenta y cinco años”. Edición 1982, pág. 884.

⁶⁶ Briseño Sierra, Humberto, “Derecho Procesal” Volumen III, Primera Edición, México 1969, pág. 387.

La forma sustancial de comunicación es el lenguaje, dado que éste siempre se ha utilizado por el ser humano para comunicar a los demás sus pensamientos, sus sentimientos y sus deseos. Los hombres hablan a fin de ser comprendidos.

Al respecto se ha dicho lo que a continuación se transcribe:

“Desde los ademanes hasta la composición de los objetos, desde la palabra hasta la escritura, desde el dibujo hasta la escultura o la musicalidad, el hombre lleva a cabo una tarea de significación. Sin embargo, es menester advertir que la capacidad de conectar y, por tanto, de interpretar los acontecimientos, depende de la capacidad de reconocerlos como significativos de otros”.⁶⁷

El lenguaje se emplea, siempre que deliberadamente se utilice una cosa como signo de otra. Finalmente, el citado autor concluye que la notificación tiene primaria o prístinamente, el sentido de comunicar una noticia, conclusión con la que se está de acuerdo.

Sobre este tema, Stoppato ha dicho que notificar significa:

“...Hacer conocer a una persona una cosa, o darle noticia de un determinado hecho, participarle o hacerle saber que una declaración se ha verificado, o que un determinado acto ha sido cumplido o que deberá cumplirse.”⁶⁸

En relación con el punto de vista anterior respecto de la notificación, se ha agregado por el Dr. Emilio Pascensky:

“Todo ello hace que este acto asuma la jerarquía y el valor de un instrumento necesario a la existencia y funcionamiento de un sistema procesal, cuya finalidad esencial es la búsqueda y el esclarecimiento de la verdad, dentro del respecto más absoluto a los principios que aseguren el ejercicio de las libertades individuales.”⁶⁹

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ “Enciclopedia Jurídica Omeba”, Tomo XX, Buenos Aires 1982, pág. 396.

⁶⁹ “Enciclopedia Jurídica Omeba”, Op. cit. pág. 396.

Es conveniente mencionar que los dos últimos conceptos destacan por un lado que la notificación es hacer saber a una persona:

- a) Una cosa
- b) Darle noticia de un determinado hecho
- c) Participarle o hacerle saber una declaración se ha verificado
- d) Que un determinado acto ha sido cumplido, y
- e) Que un acto tiene que cumplirse.

Y por otro lado se precisa que es un instrumento necesario para la existencia y funcionamiento de un sistema procesal, cuya finalidad es la búsqueda y el esclarecimiento de la verdad, dentro del respeto más absoluto a los principios que aseguren el ejercicio de las libertades individuales.

Para Carnelutti, la palabra Notificación en sentido amplio consiste en:

“Toda actividad dirigida a poner algo en conocimiento de alguien y, por tanto, a la declaración de ciencia también, incluso a la actividad encomendada a hacer llegar al destinatario la declaración de voluntad. En sentido estricto, comprende sólo la actividad dirigida a tal finalidad, que no consiste en una declaración. La notificación consiste no en una declaración, sino en producir una condición física mediante la cual la declaración llega a ser percibida por alguien, de tal modo que se dé a conocer su contenido.”⁷⁰

Se reputa con exactitud el que la Notificación no consiste en una declaración, dado que en sentido estricto comprende sólo la actividad dirigida a que cumpla un acto procesal.”⁷¹

De lo mencionado se desprende que hay formalidades legales preestablecidas que se deben acatar. Asimismo, se distingue que hay notificaciones sólo con el propósito informativo y otras en las que se requiere al notificado para que cumpla con un acto procesal.

⁷⁰Pallares Eduardo, óp. cit., pág. 572.

⁷¹Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. “Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo VI, México 1984, pág. 162.

En relación a este tema, Cipriano Gómez Lara dice que:

“Las notificaciones en general son todos aquellos procedimientos, formas o maneras a través de los cuales el tribunal hace llegar a los particulares, partes, testigos, peritos, etcétera, noticia o conocimiento de los actos procesales, o bien, presume que tales noticias le han llegado a dichos destinatarios o los da por enterados formalmente.”⁷²

Se localiza la alusión en esta definición a la presunción de información.

Ahora bien, dentro del tema que nos ocupa diremos que las notificaciones dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo están reguladas en el Capítulo I del Título IV de La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y son las que tienen lugar durante el proceso instaurado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la podríamos definir como:

“Los actos a través de los cuales se da a conocer a alguna de las partes en el juicio, a sus representantes, o a un tercero, una resolución dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un procedimiento contencioso.”

De lo anterior se desprende que en la fase contenciosa, el objetivo primordial de las notificaciones es el de no dejar a los interesados en estado de indefensión, dándoles a conocer las resoluciones que les afecten y que en este caso se producen o son emitidas en el curso o durante el trámite de un juicio contencioso administrativo.

⁷² Gómez, Lara Cipriano, “Teoría General del Proceso”, U.N.A.M. México 1987, pág. 273.

3.3.1. Surtimiento de Efectos

Como regla general, para que una notificación sea legal, ésta tiene que surtir sus efectos y en el procedimiento contencioso federal, acorde al artículo 70 de la LFPCA, las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas.

Para que surtan efecto las notificaciones y se consideren legales deberán seguir el proceso y las formalidades siguientes:

Proceso de notificación.

El artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que toda resolución debe notificarse, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva o continuación de la misma resolución.

Asimismo, cuando las notificaciones se realicen por conducto de oficialía de partes u oficina de recepción a las autoridades o personas morales se entenderán legalmente efectuadas, cuando obre el sello de recibido de dichas oficinas en el documento respectivo.

Obligaciones del actuario.

Es obligación del actuario verificar el sello de recibido señalado en párrafo precedente, si no cumple con ello se le impondrá una multa de una a tres veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, sin que exceda el 30% de su salario y será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.

El artículo 66 del ordenamiento en comento, establece que en las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales o por Boletín Electrónico. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia al expediente.

Notificaciones Personales o por Correo Certificado.

Dispone el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que, una vez que los particulares se apersonen en el juicio, deberán señalar domicilio para recibir notificaciones, en el que se les harán saber, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, las siguientes resoluciones:

Notificaciones Personales o por Correo Certificado

- I. La que corra traslado de la demanda, en el caso del tercero, así como el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad;
- II. Citación a testigo y la que designe al perito tercero, en el caso de dichas personas;
- III. El requerimiento o prevención a que se refieren los artículos 14, 15, 17 y 21 de esta Ley a la persona que deba cumplirlo, y
- IV. La resolución de sobreseimiento en el juicio y la sentencia definitiva, al actor y al tercero.

En los demás casos, las notificaciones se ordenarán hacer a los particulares por medio del Boletín Electrónico.

De la misma forma el artículo 71 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que la notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, también se entenderá legalmente efectuada cuando se lleve a cabo por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los actos que se notifiquen.

Para los actos de notificación personal, se ha previsto la alternativa de que se efectúe por correo certificado con acuse de recibo. Conforme lo establecido en el Artículo 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, la notificación bajo esta modalidad,

“...consiste en recibir en un documento especial la firma de recepción del destinatario o su representante legal y en entregar ese documento al remitente, como constancia”.

Este tipo de notificación es muy útil cuando la notificación personal se complica, y puede emplearse para todos los actos de la autoridad de los que se derive afectación del interés jurídico de los particulares, tales como: citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o datos, y todos aquellos actos que puedan ser recurridos.

Emplazamiento y Notificaciones a las Autoridades Demandadas

El emplazamiento y las notificaciones del sobreseimiento en el juicio cuando proceda, y de la sentencia definitiva se harán por oficio a las autoridades demandadas. En los demás casos se harán a dichas autoridades por Boletín Electrónico.

Las notificaciones por oficio únicamente se harán a la unidad administrativa que represente en juicio a la autoridad demandada⁷³

⁷³ Cfr. Artículo 68 Ley Federal de Procedimiento Administrativo en vigor.

Si el domicilio de la sede principal de la autoridad se encuentra en el lugar de la sede de la Sala, el actuario hará la entrega, recabando la constancia de recibo correspondiente.

Lista de Autos y Resoluciones en Boletín Electrónico.

Conforme al artículo 69 de la LFPCA la lista de autos y resoluciones, se publicará en el Boletín Electrónico al día hábil siguiente de su emisión para conocimiento de las partes. Señalándose los elementos que debe contener la publicación

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

El Tribunal llevará en archivo especial, las publicaciones atrasadas del Boletín Electrónico y hará la certificación que corresponda, a través de los servidores públicos competentes.

La lista también se podrá publicar en forma impresa, colocándose en un lugar accesible de la Sala en que estén radicados los juicios, en la misma fecha en que se publique en el Boletín Electrónico.

Efectos jurídicos de notificaciones omitidas o irregulares.

El artículo 72 de la LFPCA establece que una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

Ahora bien, es importante señalar que derivado de la adición a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo del Capítulo X denominado “Del Juicio en Línea” que comprende los artículos del 58-A al 58-S publicada el 12 de junio de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, se reglamenta lo concerniente a las notificaciones vía Sistema de Justicia en Línea, teniendo de conformidad con el artículo 58-N de la LFPCA su propio procedimiento para efectuar las notificaciones y que estas se consideren legales, y el cual se puede sintetizar como sigue:

Procedimiento de Notificaciones
dentro del Juicio en Línea

I.- Todas las actuaciones y resoluciones se notificarán en forma personal, mediante correo certificado con acuse de recibo, o por oficio, se deberán realizar a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

II.- Elaboración de minuta electrónica que contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario, será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

III.- Aviso por el Actuario informando que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal. El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío señalado en la fracción anterior.

V.- Se tendrá como legalmente practicada la notificación vía correo electrónico a través del Sistema de Justicia en Línea, cuando el propio Sistema genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

VI.- De no acceder al Sistema o no expedirse el acuse de recibo en tres días la notificación se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

De lo anterior, se desprende que en los Juicios tramitados en línea para que las notificaciones sean legales se efectuarán vía correo electrónico a través del Sistema de Justicia en Línea. Envío del aviso al destinatario para que acceda al Sistema el cual expedirá acuse de recibo con fecha y hora.

De no acceder al Sistema o no expedirse el acuse de recibo en tres días, la notificación se practicara el cuarto día mediante lista y Boletín Procesal, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

3.3.2. Cómputo de los plazos

El artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que el cómputo de los plazos se sujetara a las reglas siguientes:

Por regla general corren a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

Por días, únicamente hábiles, sin contar cuando estén cerradas las oficinas de las Salas.

Por periodos o fecha determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles, excepción del último día si es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

Por mes o por año, el plazo vence el mismo día del siguiente mes o año, cuando no exista el mismo día en los plazos por mes, este se prorrogara hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

Como se puede observar los plazos son por día, por periodo y específicos, el artículo antes transcrito debe interpretarse relacionándolo con el artículo 6 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor, en cuanto al horario de labores, principalmente de oficialía de partes y estos serán de:

a) Primer turno: de 8:30 a 16:30 horas.

b) Segundo turno: de 17:30 a 00:30 horas del día siguiente; y

Respecto al Juicio en Línea son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del TFJFA.⁷⁴

Ahora bien, es importante mencionar que con fecha 25 de junio de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo SS/6/2013 por el que se reforman los artículos 6, fracción III, 39, 40, fracciones I, IV, VI, y se deroga la fracción V del citado artículo 40, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las modificaciones previstas en este Acuerdo obedecen a que a casi dos años de la implantación del Sistema Automático de Recepción de Oficialías de Partes (SAROP), y después de haber evaluado su funcionamiento, el Tribunal consideró necesario adecuar las reglas de su operación, ampliando los horarios de operación del personal de las Oficialías, y dejando el SAROP como opcional.

⁷⁴ Cfr. Artículo 58-O de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor.

Horario de Oficialía:

Como ya se señaló en párrafo precedente, se abre un segundo turno para el personal de la Oficialía con horario de 17:30 a 00:30 horas del día siguiente, para quedar de 8:30 a 16:30 y de 17:30 a 00:30.

Se amplía el horario de recepción de promociones en las Oficialías de Partes en los días de calendario oficial. El horario de 8:30 a 15:30 horas se extiende para quedar de 8:30 a 24:00 horas. La recepción de promociones a través del Sistema Automático de Recepción de Oficialías de Partes queda como opcional pudiendo presentarse de las 15:31 a las 24:00 horas.

El horario comprendido de las 16:30 a las 17:30 horas, será cubierto por el personal del primer o segundo turno adscrito a cada área de Oficialía de Partes que corresponda, a través del esquema de horas de trabajo extraordinario, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado del Artículo 123 Constitucional.

Para quedar finalmente el artículo 39 del RITFJFA en los siguientes términos:

Artículo 39.- Se recibirán promociones en las Oficialías de Partes durante los días que determine el calendario oficial en el horario de 8:30 a 15:30 horas.

Se establece un horario extendido de las 15:31 a las 24:00 horas, para la presentación, a través del Sistema Automático de Recepción de Oficialías de Partes a que se refiere el artículo 40 del presente Reglamento, de promociones cuyo término vence el mismo día en que se haga uso de dicho sistema. La presentación mediante este Sistema de cualquier promoción distinta a las señaladas, se tendrá por no hecha, sin perjuicio de que pueda ser presentada en el horario previsto en el párrafo anterior.

3.4. Sentencia

La sentencia es una resolución judicial dictada por un juez o tribunal que pone fin a la litis (civil, de familia, mercantil, laboral, contencioso-administrativo, etc.) o causa penal.

La sentencia declara o reconoce el derecho o razón de una de las partes, obligando a la otra a pasar por tal declaración y cumplirla. En derecho penal, la sentencia absuelve o condena al acusado, imponiéndole la pena correspondiente.

A criterio nuestro la definición más sencilla y completa es la del maestro José Becerra Bautista quien define la sentencia como "... la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso."⁷⁵

Clasificación

- **Sentencia condenatoria** o **estimatoria**: cuando el juez o tribunal acoge la pretensión del demandante, es decir, cuando el dictamen del juez es favorable al demandante o acusador.
- **Sentencia absolutoria** o **desestimatoria**: cuando el órgano jurisdiccional da la razón al demandado o acusado.
- **Sentencia firme**: aquella contra la que no cabe la interposición de ningún recurso, ordinario o extraordinario. Y cuando ambas partes dejan transcurrir el tiempo y no interpone recurso impugnatorio

⁷⁵Becerra Bautista, José, El Proceso Civil en México; 10ª ed., México, Porrúa, 1982, pág. 127.

- **Sentencia no firme o recurrible:** es aquella contra la que se pueden interponer recursos.

Aun y cuando en la doctrina existen clasificaciones más amplias, incluyendo las sentencias definitivas, interlocutorias, declarativas, entre otras, consideramos que para efectos de nuestro trabajo y con la finalidad de hacer una clasificación sencilla de la sentencia, es que efectuamos la misma con las definiciones y conceptos esenciales y más comunes de las mismas.

3.4.1. Requisitos de la Sentencia.

Dentro de los requisitos de fondo de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia podemos señalar como tales, las exigencias de congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

En forma genérica se establece la clasificación de la sentencia que consideramos esencial en cualquier proceso o procedimiento, esto es, la que condena, la que absuelve, la que no admite recurso y la recurrible.

De acuerdo con el primero, debe haber una relación de concordancia entre lo solicitado por las partes y lo resuelto por el juzgador, sin perjuicio de que éste pueda aclarar y precisar las pretensiones de las propias partes a través de la institución de la suplencia de la queja.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre la congruencia externa, que consiste en la conformidad entre lo resuelto y lo pedido, y la interna considerada como la coherencia entre las afirmaciones y resoluciones contenidas en la sentencia.⁷⁶

⁷⁶ Tesis Aislada; 9ª Época; Tribunales Colegiados de Circuito; S.J.f; y su gaceta; Tomo VI, Agosto de 1997; Pag. 813.

La motivación y la fundamentación son requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad por el artículo 16 de la CPEUM y específicamente para las decisiones judiciales, por el artículo 14 de la misma ley fundamental. Como motivación se ha entendido la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso como lo ha puesto de relieve la jurisprudencia.⁷⁷

La fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoya la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto. El citado artículo 14 constitucional señala el fundamento de las sentencias civiles (en sentido amplio, es decir, comprende también las administrativas y las laborales) conforme a la letra o a la interpretación jurídica de ley, y a la falta de ésta, en los principios generales del derecho.

Finalmente, la exhaustividad consiste en la obligación del juzgador de examinar todas y cada una de las pretensiones formuladas por las partes, es decir, todos los aspectos de la controversia planteada por las mismas.

Asimismo, la sentencia debe reunir los requisitos de tiempo, lugar y forma, debe dictarse en un periodo de tiempo apto para la realización de los actos del juez o tribunal, la fijación de este plazo varía según el procedimiento de que se trate.

Respecto de la forma, las sentencias generalmente se componen de tres secciones:

- Encabezamiento o parte expositiva: en el que se señala la fecha y ciudad en que se dicta, las partes intervinientes, sus procuradores y abogados, sin que se puedan omitir sus nombres sin afectar a la debida integridad y

⁷⁷ Jurisprudencia; 5ª Época; Tercera Sala; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación; y su gaceta; Tomo VI, Mayo de 1975; Pag. 881.

publicidad de las sentencias. Se hacen constar también las peticiones o acciones y las excepciones o defensas presentadas por las partes, junto a los presupuestos o antecedentes de hecho en que se fundan.

- Parte considerativa: en la que se expresan los fundamentos de hecho y de derecho, que contienen los argumentos de las partes y los que utiliza el tribunal para resolver el objeto del proceso, en relación con las normas que se consideran aplicables al caso.
- Parte resolutive: en la que se contiene la decisión o fallo de condena o absolución del demandado o acusado. Asimismo, suele incorporarse el nombre del juez que la ha redactado y la firma de todos los que han concurrido a su acuerdo.
- Por otro lado, como ya se dijo las sentencias deben ser congruentes, es decir, deben resolver acerca de todas las cuestiones que hayan sido objeto de debate en el proceso. El fallo no debe contener más, ni algo distinto, de lo pedido por las partes. Cuando se trata de sentencias penales, la congruencia significa que debe mediar una relación entre la sentencia y la acción penal ejercitada. Por ejemplo, si una persona es acusada de homicidio, el juez no puede condenarle por robo (para ello haría falta aplicar otro procedimiento), ya que está limitado por los hechos alegados. Sin embargo, podría realizar una calificación jurídica diversa de la hecha por las partes, por ejemplo, en el mismo caso, condenar por asesinato o parricidio y no por homicidio.
- En resumen, los elementos estructurales de una sentencia son: preámbulo, resultando, considerando y puntos resolutivos.⁷⁸

Redacción

La redacción de la sentencia corresponde al juez que la haya dictado (si se trata de un órgano jurisdiccional unipersonal) o a uno de sus miembros, si se trata de un órgano colegiado (en este caso, previa deliberación y votación de la sentencia por parte de los miembros del tribunal).

Una vez firmada la sentencia por el juez o por todos los miembros del tribunal, se da a conocer mediante lectura en audiencia pública o mediante notificación por escrito a las partes.

⁷⁸ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiurius/cont/12/cnt/cnt4.pdf>.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.⁷⁹

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

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Asimismo, establece que las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.⁸⁰

⁷⁹Artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente.

⁸⁰ Artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Efectos de la sentencia (art. 52 LFPCA)

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

- Declarar la nulidad de la resolución para efectos. En vicios de forma o de procedimiento será para la reposición o la emisión. En los demás casos dependerá de la pretensión deducida.
- En los casos de modificación de cuantía, se deberá precisar el monto, el alcance y los términos de cumplimiento.
- Reducir la sanción, cuando exista error en los hechos, para lo cual la Sala apreciará las circunstancias.
- Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- “Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.” (Art. 52 f.V. b).
- Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, que podrá ser de carácter general, en cuyo caso cesarán los efectos de los actos de ejecución que afecten al demandante, incluso el primer acto de aplicación. (Art. 52 f.V c).

Se debe de tener presente el artículo 2, segundo párrafo, de la LFPCA, que establece: “Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.”

La nueva ley permitirá al Tribunal pronunciarse directamente sobre la ilegalidad de la regla general.

- Condenar al pago de costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.
- Condenar a la autoridad a indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando cometa falta grave y no se allane al contestar la demanda.

Respecto de lo anterior, se dan los supuestos que puede ordenar una sentencia definitiva, la ley vigente ya contempla el pago de costas a favor de la autoridad, así como la indemnización al particular por concepto de daños y perjuicios y para el caso de incumplimiento, entre otros, con lo cual se perfecciona a nuestro criterio aún más el alcance de las sentencias del TFJFA.

Sentencia firme

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que la sentencia quedará firme, cuando:⁸¹

- a. No admita en su contra recurso o juicio.
- b. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- c. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Quando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de la Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

Ahora bien el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a este tema es en el sentido que "... una sentencia debe considerarse firme cuando no pueda ser impugnada por los medios ordinarios o extraordinarios de defensa..."⁸²

Consideramos que al causar estado una sentencia queda firme, esto es, que la institución de la cosa juzgada debe entenderse como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias firmes, sin que pueda admitirse su modificación por circunstancias posteriores, pues en ella descansan los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

⁸¹Cfr. Artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor.

⁸² Tesis aislada; 9ª .Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su gaceta; tomo XXXIV, julio 2011. Pag. 2160.

Cumplimiento de sentencia

Plazos para el cumplimiento de las sentencias (art. 52 LFPCA)

- Si obligan a un determinado acto o a reponer un procedimiento, deberán cumplirse en 4 meses. De no hacerlo precluirá el derecho de la autoridad.
- Tratándose del goce de un derecho subjetivo también es de 4 meses. No hay preclusión y el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala determinará en base al tiempo y perjuicios ocasionados por la omisión.

Respecto del plazo de 4 meses se prevé que se suspenda por actos que deban realizarse en el extranjero.

Cumplimiento de las sentencias (art. 57 LFPCA)

Incompetencia:

- La autoridad competente puede ejercer sus facultades, siempre que no hayan caducado.

Vicios de forma:

- Se puede reponer el acto administrativo subsanando el vicio.

Vicios de procedimiento:

- Se puede reanudar el procedimiento subsanando el acto viciado y a partir del mismo.

Si se trata de facultades discrecionales, la autoridad puede abstenerse de reponerlo.

Esta regulación se aplicará aun cuando la sentencia haya sido de nulidad lisa y llana.

En este artículo, al igual que en el artículo 52 existen reglas sobre el plazo en que debe darse cumplimiento a las sentencias. Así se establece un plazo de 4 meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución. También hay una suspensión por actos que se deban realizar en el extranjero. Además, en forma correcta, se suspende el plazo para reponer el

procedimiento cuando se presenten los supuestos de suspensión de plazos en las visitas domiciliarias y en las revisiones de gabinete.

Vicios de fondo:

- No se podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que expresamente la sentencia establezca determinados efectos.
- En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Desvío de poder:

- La autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto.

Sentencias de condena:

- La sentencia deberá precisar la forma y los plazos en que se deberá cumplir con la obligación. Al menos deberá ser de un mes.

Esta norma debe armonizarse con los plazos que se prevén en el artículo 52, mismo que incluso prevé una indemnización por la omisión en el cumplimiento de la sentencia, cuando entrañe el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante y este no se cumpla dentro de los 4 meses de emitida la sentencia.

Medidas para asegurar el cumplimiento de la sentencia (art. 58 LFPCA).

- De oficio.
- A petición de parte.

Medidas de oficio (art. 58 F. I LFPCA)

- Requerir un informe dentro de los 3 días siguientes.
- Incumplimiento injustificado:
 - Multa de 300 a 1000 s.m.en el D.F. Vigentes.
 - Requerimiento para que cumpla en 3 días.
 - Prevención de nuevas multas.

La redacción de la fracción I no establece respecto de que plazo o hecho deben de computarse los 3 días siguientes.

Medidas en caso que persista la omisión (art. 58 F. I LFPCA)

- Requerir al superior para que obligue al inferior.
- De persistir el incumplimiento, imponer multa al superior jerárquico.
- “comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones, estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia”.
- Informar a la contraloría interna correspondiente.

Las medidas de oficio también serán aplicables cuando no se “cumplimente” lo ordenado tratándose de una suspensión.

Medidas a petición de parte (art. 58 F.II LFPCA)

- Se mantiene la queja como estuvo prevista en el CFF.
- También procederá contra una resolución en que precluyó el derecho para emitirla.
- Se podrá solicitar la procedencia del cumplimiento sustituto.

En el caso de solicitar el cumplimiento sustituto, una vez acreditado ante la Sala la imposibilidad de cumplir con la sentencia, ésta declarará la imposibilidad de cumplir con la sentencia y ordenará instruir el incidente respectivo, para lo cual se deberá estar a lo previsto en los artículos 358 y ss. del Código Federal de Procedimientos Civiles en vigor, en cuanto a las formalidades, plazos y resolución del incidente.

Medidas en caso de repetición. (art. 58 F.II c.)

- Se anulará la resolución.
- Se prevendrá de incurrir en nueva repetición.
- Se impondrá multa.
- Se informará al superior jerárquico.

Medidas en caso de preclusión (art. 58 F. II e.)

- Se declarará la preclusión.
- Se anulará la resolución.
- Se informará al superior jerárquico.

De lo hasta aquí expuesto, podemos concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación y de plena jurisdicción ya que se encuentra dotado legalmente para declarar la nulidad o ilegalidad de los actos combatidos, así como a entrar al fondo del asunto al pronunciarse sobre la forma en que deberá cumplirse con determinada resolución en la que se incluya la declaración de un derecho subjetivo o se reconozca el pago o devolución de un derecho, por lo cual, consideramos que la naturaleza propia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sigue considerándose como un tribunal de anulación y dotado de plena jurisdicción.

CAPÍTULO 4 JUICIO EN LINEA

4.1. Antecedentes Legislativos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha caracterizado desde siempre por su honradez y la calidad en sus resoluciones, más sin embargo, dentro de sus debilidades encontramos, la demora en la emisión de sus resoluciones, inventario creciente y las restricciones presupuestales.

Desde el punto de vista político-social, la resolución pronta de los juicios en materia fiscal, contribuye a mantener la paz social.

Por ello y atendiendo a la necesidad de aprovechar los medios informáticos por las necesidades del citado Tribunal, el Ejecutivo envió en su momento al Congreso de la Unión la iniciativa para un nuevo y muy trascendente paso en la impartición de justicia administrativa –que además resulta ser el primer paso en este aspecto, para la impartición de justicia en general- al proyectar la reforma a las leyes de la materia para hacer posible la promoción, trámite y resolución de los juicios administrativos, a través de la maravilla de la tecnología que es el internet.

Dicha iniciativa es sin lugar a dudas un salto gigantesco en el sistema de justicia mexicana, pues colocará al Tribunal administrativo a la vanguardia tecnológica en materia de tramitación y resolución de juicios por la vía electrónica del internet. Definitivamente es encomiable esta gran decisión presidencial, decisión que significa el trascendental ingreso de la impartición de justicia en México, de lleno, a la modernidad tecnológica del Siglo XXI.

En ese tenor, debemos reconocer y conceder los méritos respectivos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y al Congreso de la Unión, que, con plena conciencia sobre la necesidad de agilizar la impartición de justicia en el

ámbito administrativo, y modernizar nuestros sistemas procesales, aprobaron una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a través de la cual se ha puesto en marcha el primer esfuerzo federal, seguramente por perfeccionarse, a través del cual se acercan las ventajas provenientes del internet a la labor judicial, denominado “Sistema de Justicia en Línea”.

Se trata de una nueva ventana de acceso a la justicia, que no elimina al sistema tradicional, pero que abre la oportunidad para que, desde el escrito mismo de demanda, hasta la sentencia, pasando por todos y cada uno de los acuerdos y demás actuaciones intraprocesales que conforman un juicio, se lleven a cabo por internet y con el apoyo de correo electrónico, firma electrónica avanzada, clave de acceso al expediente y contraseña, se asegure, desde cualquier punto de vista, lo concerniente a la identidad de quienes consultan el expediente electrónico y quienes presentan promociones en él.

Por todo lo expresado con anterioridad y a partir de los resultados del diagnóstico, el Tribunal determinó, entre otras acciones, iniciar los trabajos para el desarrollo y la operación del Juicio en Línea, mismos que dieron como resultado lo siguiente:

El 26 de marzo de 2009 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Derivado de lo anterior y acorde al proceso legislativo, el 15 de abril del mismo año, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente por 312 votos a favor y tres abstenciones.

Por su parte la Cámara de Senadores con fecha 28 de abril de ese mismo año, aprobó el dictamen por 83 votos a favor y siete abstenciones.

Una vez aprobado por ambas Cámaras el proyecto en cuestión, con fecha 12 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la iniciativa correspondiente, precisando que entraría en vigor el día siguiente al de su publicación en el DOF, asimismo, como consecuencia de dicha iniciativa el Juicio en Línea entro en vigor hasta el 7 de agosto de 2011.

Dentro de los objetivos que más destacaron de la iniciativa que implementó el Juicio Contencioso Administrativo Federal substanciado mediante medios electrónicos, encontramos el de crear un mecanismo que permitiera la impartición de justicia pronta y expedita, usando las tecnologías de la información y de las comunicaciones, mediante el desarrollo y la operación de un Sistema de Justicia en Línea denominado “Juicio en Línea”.

También el de generar un bien público, que permita prestar a los ciudadanos un servicio de justicia de excelencia, con una visión de largo plazo y que pueda ser reproducido en otros tribunales del país.

En cuanto a las expectativas en el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, las tendencias tanto nacional como internacional hacen indispensable su aplicación en la impartición de justicia.

En México existen prácticas exitosas que se pueden capitalizar (DeclarasAT, Declaranet, Banca Electrónica, IFAI, Firma electrónica en los juicios de amparo contra la Ley del ISSSTE, Concilianet-Profeco).

El 75% de los usuarios potenciales están preparados y familiarizados con los trámites en línea.

Existe tecnología que permite la creación y operación del Juicio en Línea, lo cual garantiza la información y un funcionamiento fácil, ágil y seguro.

4.2. Aspectos Generales del Juicio en Línea.

Como se ha comentado, el pasado 12 de junio de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de sentar las bases y lineamientos del "Juicio en Línea", con el que se prevén ahorros sustanciales para la Federación y sobre todo, para el particular, es decir, todos y cada uno de nosotros.

En efecto, con la posibilidad de llevar a cabo el desahogo del Juicio de Nulidad vía internet, se busca crear un mecanismo que permita no solo la impartición de justicia pronta y expedita aprovechando las tecnologías de la información y las comunicaciones, sino también que ésta sea de calidad y que redunde en beneficio de quienes acudimos ante TFJFA como demandantes.

El Juicio en Línea básicamente consiste en que toda la tramitación del juicio contencioso administrativo desde la demanda y hasta el dictado de la sentencia definitiva se lleve a cabo a través del "Sistema de Justicia En Línea" que será el sistema informático que desarrolló el propio Tribunal para efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento que se sustancie vía internet ante el TFJFA, todo ello desde cualquier computadora ubicada en cualquier parte del mundo.

El Juicio en Línea contiene todas y cada una de las fases procesales del juicio tradicional, es decir, aquel que se sustancia a través de la recepción de promociones y demás documentos impresos en papel y que forman un expediente también en papel, al cual se agregan todas las actuaciones y constancias procesales, por lo que la garantía de audiencia y seguridad jurídica en esta nueva modalidad, se encontrarán plenamente garantizadas.

Para la instrumentación jurídica de la justicia administrativa en línea se adecuaron e incorporaron diversas disposiciones jurídicas a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo⁸³, a las cuales nos referimos en los siguientes párrafos.

Como se verá posteriormente, los juicios en esta materia se van a sustanciar en la vía tradicional o en línea a través del Sistema de Justicia en Línea. De esta manera, se adiciona un artículo 1-A a esta ley, mismo que establece una serie de definiciones, entre las cuales podemos resaltar las siguientes:

- Juicio en la vía tradicional: Es el juicio contencioso administrativo federal que se sustancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales.
- Juicio en línea: Es la substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta Ley, a través del Sistema de Justicia en Línea.
- Sistema de Justicia en Línea: Es el sistema informático establecido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en lo sucesivo el Tribunal) a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.

Ahora bien, entrando más a fondo sobre la tramitación de los juicios en línea, de la reforma al artículo 4º de la ley antes invocada, se desprende que toda promoción en un Juicio en Línea deberá contener la firma electrónica avanzada⁸⁴ de quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada.

⁸³ Además de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

⁸⁴ De acuerdo con el artículo 1-A fracción XI de la ley de referencia, firma electrónica avanzada es el conjunto de datos consignados en un mensaje electrónico adjuntados o lógicamente asociados al mismo que permita identificar a su autor mediante el sistema de justicia en línea, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. La firma electrónica permite actuar en Juicio en Línea.

El numeral 14 de la ley en comento, indica los requisitos de la demanda y se reforma su fracción I, para determinar como uno de ellos el señalamiento de la Dirección de Correo Electrónico⁸⁵, cuando se opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

El último párrafo del artículo 14 de la ley en comento se adiciona para establecer que en el supuesto de que conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo, no se señale el domicilio del demandante para recibir notificaciones, las que correspondan hacérsele en el mismo se le efectuaran por Boletín Electrónico.

El Juicio en Línea no será obligatorio, sino que será una alternativa para el demandante (en caso de que este sea contribuyente o particular), quien podrá optar por esta vía o la vía tradicional. Tratándose de los "Juicios de Lesividad", será obligatorio para la autoridad presentar su demanda vía internet, y será el particular demandado quien al contestar la demanda decida continuar por esa vía o la tradicional.

El demandante (particular) podrá presentar su demanda directamente ante la Sala Regional del TFJFA que sea competente o en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, se deberá manifestar que desea proseguir el juicio vía internet al momento de presentar la demanda, una vez elegida cualquier de las dos vías no podrá variarse.

Para utilizar el Sistema de Justicia en Línea, el demandante deberá contar con la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña que le proporcionará el TFJFA previo registro y autorización correspondiente, con lo que se garantizará la seguridad y protección de datos de los usuarios, y se registrarán

⁸⁵ De acuerdo con el artículo 1-A fracción VI de la ley de referencia, dirección de correo electrónico es el sistema de comunicación a través de redes informáticas, señalado por las partes en el juicio contencioso administrativo federal.

todos y cada uno de los movimientos del expediente, incluyendo hora y fecha de ingreso y recepción de promociones, fechas de notificación y términos procesales. Así mismo, al presentar su demanda, el particular deberá señalar un correo electrónico para recibir notificaciones, pues de lo contrario el juicio no se podrá llevar a cabo en línea.

Cabe destacar que tratándose de la modalidad de "Juicio en Línea" se considerarán hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las Oficinas de las Salas del Tribunal.

Un aspecto muy importante y que debe ser considerado y analizado con detenimiento por los demandantes y sus abogados es lo relativo al ofrecimiento de pruebas.

De conformidad con lo señalado en los artículos 58-K, 58-L y 58-M, de la LFPCA, los documentos que las partes ofrezcan como prueba, deberán ser exhibidos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, manifestando la naturaleza de los mismos y especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original. En caso de que se omita realizar la manifestación antes señalada bajo protesta de decir verdad, se presumirá que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Tratándose de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas ante la Sala que conozca del asunto en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea la promoción de su ofrecimiento.

Por otro lado en los Juicios en Línea, únicamente se deberá exhibir copia de traslado cuando exista un tercero perjudicado.

Cuando un tercero se apersona en el juicio deberá precisar si desea que el juicio continúe su desarrollo por la vía tradicional o a través de internet, en caso de que decida proseguir en la vía tradicional, el TFJFA dispondrá de lo conducente para que se digitalicen los documentos exhibidos por el tercero y que la instrucción del juicio se continúe en línea con relación a las demás partes, y que las constancias y documentación electrónica del expediente en línea se imprima y certifique para que se integre el expediente tradicional para el tercero.

No obstante que las disposiciones relativas a esta modalidad adolecen de ambigüedades y que la operación del Sistema de Justicia en Línea aún no ha quedado claramente definida, podemos vislumbrar que una vez que se apliquen las reformas contenidas en el decreto en análisis, todos los particulares que acudimos habitual o excepcionalmente ante el TFJFA nos veremos beneficiados en virtud de lo siguiente:

- a).- **Acceso total al expediente.**- Tanto contribuyentes como abogados podremos acceder y actuar en el expediente desde cualquier computadora con internet, en cualquier parte del mundo en donde nos encontremos los 365 días del año, 24 horas al día.
- b).- **Resoluciones rápidas y expeditas.**- Se prevé una reducción considerable en el tiempo de tramitación de los juicios ventilados ante el TFJFA, y un aumento en la calidad de las resoluciones, disminuyendo con ello la tramitación innecesaria de juicios de amparo y/o revisiones fiscales en contra de las sentencias dictadas por el TFJFA.
- c).- **Ahorro económico.**- Se reducirán las horas hombre necesarias para la sustanciación del juicio, pues se evitarán traslados a las Salas, esperas prolongadas de abogados para consultar el expediente o dar seguimiento a los emplazamientos de autoridades, así mismo se terminarán las reuniones ociosas con Secretarios de Acuerdo y Magistrados para ver en donde está nuestro expediente, se evitará el extravío de documentos, legajos e incluso expedientes completos, las resoluciones se notificarán de manera inmediata a su emisión y el consumo de papel se mantendrá al mínimo, lo que significa un ahorro considerable de dinero.
- d).- **Mayor eficiencia de la función jurisdiccional.**- Se reducirá el tiempo de trámite del juicio, así como los procedimientos administrativos y burocráticos que hoy en día realizan Magistrados y Secretarios de Acuerdo, lo que permitirá incrementar el tiempo de análisis y estudio de fondo de los asuntos que sean del conocimiento del TFJFA, lo que en teoría, significa una mayor calidad en las resoluciones finales, pues se evitarán

distracciones que actualmente limitan la capacidad de análisis y tiempo efectivo que se invierte al estudio de cada asunto particular.

Sin embargo, de los resultados obtenidos a agosto de 2013 de acuerdo al Subsistema de Información Estadística del Sistema de Justicia en Línea, vemos que aun cuando han sido aplicadas las reformas del Decreto citado, no tenemos reflejados los beneficios esperados, puesto que a dicha fecha únicamente se han recibido 2103 demandas nuevas vía Juicio en Línea, en contra de las aproximadamente 153,000 vía tradicional, por lo que si observamos ambos rubros notaremos que solamente es el 1.5% las tramitadas vía internet, igualmente en el rubro de cuantía controvertida, la situación es similar, pues vía en línea son aproximadamente 24 mil millones de pesos, en tanto vía tradicional lo es por 450 mil millones de pesos, por lo cual debe ponerse más énfasis en esta vía e ir perfeccionándola poco a poco., aun y cuando no dudamos que con el tiempo dichos números aumentaran positivamente.

No obstante que la impartición de justicia vía internet no es una idea nueva, ya que desde mediados de los años 90, se contemplaba la posibilidad de aprovechar los medios electrónicos para agilizar y hacer posible el acceso a la justicia del mayor número de personas a nivel global, aún no es factible determinar si los esfuerzos realizados por diversas organizaciones y países en este rubro han rendido los frutos esperados.

Consideramos que en México, los esfuerzos por implementar los Sistemas de Justicia en Línea, redunden efectivamente en un acceso pleno y libre a la justicia para un mayor número de personas y empresas, y que ello se traduzca en un beneficio para todos los sectores productivos de México, quienes podrán enfocar los recursos que la justicia en línea les permitirá ahorrar, en la creación de nuevas fuentes de empleo y la inversión en sus respectivos sectores, sin tener que esperar varios meses o incluso años a que se resuelva una controversia que en muchas ocasiones les impide continuar sus operaciones productivas.

Es importante señalar que de conformidad con el Artículo Tercero Transitorio del decreto de referencia, se le otorgó un plazo de 18 meses al TFJFA para desarrollar la plataforma del Sistema de Justicia en Línea, por lo que se previó que el primer Juicio en Línea, pudiera iniciarse en el transcurso del año 2011, lo que ocurrió como ya se dijo el 7 de agosto de 2011 en que entro en vigor, tiempo suficiente para que tanto abogados como particulares tomáramos las providencias necesarias para aprovechar al máximo las bondades de esta nueva modalidad de impartición de justicia, siendo que efectivamente al 30 de noviembre de 2011 se habían presentado 248 juicios mediante el Sistema de Justicia en Línea, de los cuales 212 (85%) correspondieron a la Sala Especializada en Juicios en Línea, en tanto los 36 (15%) restantes correspondieron a la Sala Especializada en Propiedad Intelectual, con un importe cercano a los 600 millones de pesos. Siendo que con fecha 20 de octubre de 2011 se emitió la primera sentencia que resolvió un juicio promovido y sustanciado en línea y que duró desde su inicio hasta su conclusión 31 días hábiles⁸⁶.



⁸⁶ Cfr. Informe Anual 2011 http://189.206.17.34/varios/Memoria_2011

A diciembre de 2011 ya se habían emitido 10 sentencias definitivas, 29 sentencias interlocutorias y 521 acuerdos de trámite dictados a través del Sistema de Justicia en Línea.⁸⁷

Por su parte en cuanto a las Salas Regionales y Especializada en Propiedad Intelectual del propio TFJFA (Vía Tradicional) se recibieron 138,616 demandas nuevas y expedientes dados de alta en 2011.⁸⁸

En el último informe anual de labores presentado por el Presidente del TFJFA el 25 de enero de 2013, respecto del año 2012 se recibieron 1003 demandas a través del Sistema de Justicia en Línea, esto es, 5 veces más que en el año anterior, de las cuales 529 (53%) corresponden a la vía sumaria en línea en tanto que 474 (47%) fueron admitidas en la vía ordinaria en línea, con un importe controvertido cercano a los 17 mil millones de pesos.

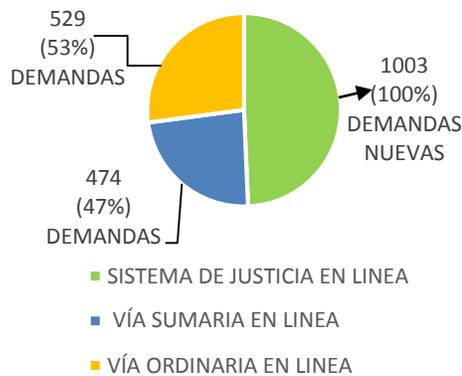
Por otro lado, la Sala Especializada en Juicios en Línea concluyó con 449 juicios, entre los que destacan 288 sentencias definitivas, esto es, el 64% de los bajas en la Sala se dio en el periodo 2012 mediante sentencia definitiva, además hubo 67 desechamientos y 25 demandas que se tuvieron por no presentadas, así como 69 egresos que corresponden a interlocutorias que causan baja, sobreseimientos por acuerdo, asuntos enviados a la Sala Superior por competencia exclusiva, incidentes de incompetencias enviados a la Sala Superior y a juicios enviados a otras Salas.

En lo que corresponde a demandas nuevas y expedientes dados de alta, en la vía tradicional en Salas Regionales, en el periodo anterior se registraron 138,616 y en el que se informa fueron 151,326 ingresos, lo que se traduce en un incremento del 11%.

⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ Ídem

EJERCICIO 2012



EJERCICIO 2012



De lo anterior podemos percatarnos que a la fecha aún el Sistema de Juicios en Línea no ha cumplido su cometido, esperando su perfeccionamiento o la confianza de los litigantes en los tiempos venideros.

4.3. El Uso de Tecnologías Informáticas en la Actividad del Estado (Computación e Internet).

La lenta evolución en la aplicación de las nuevas tecnologías en materia procesal, sin duda, es consecuencia de la aplicación gradual de las computadoras y el Internet. Según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)⁸⁹, hasta 2012, en México, aproximadamente el 43.5% de la población utiliza las computadoras, y el 56.5% utiliza el Internet. De tal manera que el permitir a las partes que accedan a revisar su expediente electrónico ahora no implicaría un cambio radical en acceso a la información, pues las personas ya están familiarizadas con la computadora y el Internet, sin embargo, el avance sería paulatino, y gradual, así, al irse extendiendo

⁸⁹Cfr. <http://www.inegi.gob.mx/>

mayormente el uso de las computadoras, se haría más familiar y accesible entender las ventajas de los medios electrónicos en los asuntos, aún más, se fomentaría el uso gradual de la computadora y el Internet.

En México, el 25% utiliza el Internet diariamente, el 80% lo utilizan de manera semanal, fundamentalmente para obtener información general (65%) y para correo electrónico (40%). Únicamente 3.8% lo utiliza para obtener o descargar formatos oficiales de organizaciones gubernamentales, en este rubro se comprende la consulta de acuerdos judiciales.⁹⁰

Como podemos ver de las estadísticas obtenidas por el INEGI, una pequeña parte de la población utiliza el Internet para realizar trámites oficiales, a pesar de que las declaraciones de impuestos en México, algunas de ellas, deben hacerse de manera electrónica. La situación es que aún se ve con desconfianza la utilización del Internet para trámites oficiales, por la incertidumbre que les provoca, a pesar de que el Estado ha realizado una campaña para promover su uso, en los medios de comunicación.

Una vez comentado lo anterior, es menester ahora referirnos a los conceptos computación e internet. El concepto "Computación" se refiere al estudio científico que se desarrolla sobre sistemas automatizados de manejo de informaciones, lo cual se lleva a cabo a través de herramientas pensadas para tal propósito. Es de este modo, que aparecen conceptos como la PC, Tecnología, Internet e Informática, que se vinculan entre sí en el marco del procesamiento y movilidad de la información.

Las Ciencias de la Computación suponen un área muy profunda de análisis, que tiene sus orígenes en 1920, cuando "computación" hacía referencia a los cálculos generados por la propia persona. Luego, con la llegada de las PC's, la

⁹⁰ Ídem

historia y el significado de este concepto se ampliarían sobre nuevos horizontes, distinguiendo los algoritmos que forman parte del desarrollo de las soluciones.

En resumen, “computación” implica las órdenes y soluciones dictadas en una máquina, comprendiendo el análisis de los factores involucrados sobre este proceso, dentro de los cuales aparecen los lenguajes de programación. De este modo, se automatizan tareas, generando datos concretos de forma ordenada.

Una computadora o un computador, (del latín *computare* -calcular-), también denominada ordenador (del francés *ordinateur*, y éste del latín *ordinator*), es una máquina electrónica que recibe y procesa datos para convertirlos en información útil.

Una computadora es una colección de circuitos integrados y otros componentes relacionados que puede ejecutar con exactitud, rapidez y de acuerdo a lo indicado por un usuario o automáticamente por otro programa, una gran variedad de secuencias o rutinas de instrucciones que son ordenadas, organizadas y sistematizadas en función a una amplia gama de aplicaciones prácticas y precisamente determinadas, proceso al cual se le ha denominado con el nombre de programación y al que lo realiza se le llama programador. La computadora, además de la rutina o programa informático, necesita de datos específicos (a estos datos, en conjunto, se les conoce como "Input" en inglés o *de entrada*) que deben ser suministrados, y que son requeridos al momento de la ejecución, para proporcionar el producto final del procesamiento de datos, que recibe el nombre de "output" o *de salida*. La información puede ser entonces utilizada, reinterpretada, copiada, transferida, o retransmitida a otra(s) persona(s), computadora(s) o componente(s) electrónico(s) local o remotamente usando

diferentes sistemas de telecomunicación, pudiendo ser grabada, salvada o almacenada en algún tipo de dispositivo o unidad de almacenamiento.⁹¹

La característica principal que la distingue de otros dispositivos similares, como la calculadora no programable, es que es una máquina de propósito general, es decir, puede realizar tareas muy diversas, de acuerdo a las posibilidades que brinde los lenguajes de programación y el hardware.

En cuanto al Internet es un conjunto descentralizado de redes de comunicación interconectadas que utilizan la familia de protocolos TCP/IP, garantizando que las redes físicas heterogéneas que la componen funcionen como una red lógica única, de alcance mundial. Sus orígenes se remontan a 1969, cuando se estableció la primera conexión de computadoras, conocida como ARPANET, entre tres universidades en California y una en Utah, Estados Unidos.

Uno de los servicios que más éxito ha tenido en Internet ha sido la World Wide Web (WWW, o "la Web"), hasta tal punto que es habitual la confusión entre ambos términos. La WWW es un conjunto de protocolos que permite, de forma sencilla, la consulta remota de archivos de hipertexto. Ésta fue un desarrollo posterior (1990) y utiliza Internet como medio de transmisión.

Existen, por tanto, muchos otros servicios y protocolos en Internet, aparte de la Web: el envío de correo electrónico (SMTP), la transmisión de archivos (FTP y P2P), las conversaciones en línea (IRC), la mensajería instantánea y presencial, la transmisión de contenido y comunicación multimedia -telefonía (VoIP), televisión (IPTV)-, los boletines electrónicos (NNTP), el acceso remoto a otros dispositivos (SSH y Telnet) o los juegos en línea.

⁹¹ Cfr. Elizondo Gasperin. Ma. Macarita. "La computación y la Administración de Justicia en México", Temas Selectos del Derecho Electoral. Formación y Transformación de las Instituciones, México, IEE Chihuahua, 2005, pp. 853-860.

El género de la palabra *Internet* es ambiguo, según el Diccionario de la Real Academia Española

Es indudable que la realidad de la sociedad contemporánea influye necesariamente en la visión que esa misma sociedad tiene respecto del desarrollo de la actividad del Estado. En ese sentido, la denominada *sociedad de la información*, definida como “el uso masivo de tecnologías de la información y comunicación para difundir el conocimiento y los intercambios en su sociedad”, determina la visión y necesidad de los órganos estatales para servirse de dichas tecnologías en su actividad, tanto de manera interna como para los particulares.

Más aún, es la propia sociedad inmersa cada vez más en esa realidad informática la que demanda que los servicios que recibe del Estado se presten de manera más simple, ágil, transparente y accesible a través de los medios informativos y de comunicación masiva; tal es el caso del uso de la red mundial o internet.

Por lo anterior, el sistema jurídico del Estado como creador de normas de conductas ejecutadas en una sociedad —e inmerso también en esta misma— no sólo debe encargarse de regular la aplicación de las herramientas tecnológicas en el ámbito del derecho privado, sino que también debe aprovechar esos avances tecnológicos a su alcance regulando de manera clara su aplicación en el ámbito del Derecho público para que sirvan en la realización de sus fines y objetivos.

Por todo lo expuesto y como parte del avance tecnológico en el que diversas dependencias y entidades han implementado herramientas informáticas como la computación y el internet que ayudan sin duda a prestar un mejor servicio, así como a tener un mayor control sobre la información, ahora ha tocado el turno al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), el cual con la intención de agilizar el trámite y resolución de los juicios a su cargo, ha tenido a bien a través del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la

LFPCA, y de la LOTFJFA publicado en el DOF el 12 de Junio del 2009, darnos a conocer la implementación del Juicio en Línea, el cual se tramitará en todas sus etapas por medio del Sistema de Justicia en Línea.

4.3.1. En el Ámbito Legislativo.

La naturaleza de la función legislativa en nuestro país descansa sobre el principio de representatividad, lo cual no es otra cosa sino “un medio de escoger una fuerza política que asuma las responsabilidades de gobierno”, de manera tal que las decisiones legislativas recaen en nuestros representantes electos limitando la participación ciudadana en el proceso legislativo.

Por ese motivo resulta lógico que la tecnología informática en este rubro se encuentra dirigida principalmente a comunicar e informar a la población en general respecto de la actividad legislativa, lo que además es obligatorio en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De esa manera encuentran su justificación las páginas electrónicas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, las cuales mediante el uso de la Internet difunden y ponen a disposición en general, información relativa a la conformación, estructura y función del órgano legislativo enfocado principalmente a las actividades legislativas y administrativas, que detallan -entre otros aspectos- las iniciativas presentadas ante la Legislatura: su contenido, dictamen, discusión y códigos y ordenamientos jurídicos vigentes, con las consecuentes reformas y modificaciones realizadas a los mismos.⁹²

⁹² Véase Jiménez Illescas, Juan Manuel, “El Juicio en Línea” Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, 1ª. Edición, Dofiscal, 2009, pág. 16.

4.3.2. En el Ámbito Administrativo.

“En la Administración Pública la tecnología informática ha permitido hacer más eficiente la actuación de los órganos administrativos mediante el uso de equipos de cómputo, procesadores de texto, redes informáticas internas y externas, base de datos, entre otros, que permiten al funcionario público agilizar los procedimientos y trámites administrativos tanto internos como para los particulares.

Al respecto es destacable el hecho de que, de los tres ámbitos de Gobierno, se puede afirmar que es el que más y mejor ha aprovechado la tecnología informática.

A partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de mayo del 2000, las cuales adicionaron diversos párrafos al artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se incorporó la posibilidad de que a través de medios de comunicación electrónica los particulares puedan presentar promociones y solicitudes ante las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública federal.

En ese caso se señala que se emplearán en sustitución de la firma autógrafa medios de identificación electrónica (como sería la firma electrónica simple o avanzada), refiriendo que las reglas para tal efecto deberían ser emitidas por el órgano administrativo en cuestión y ser publicadas en el DOF.

Por otra parte, también se menciona que el órgano administrativo puede hacer uso de dichos medios para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares.

Posteriormente, el 17 de enero de 2002 se publicó en ese mismo órgano de difusión un Acuerdo emitido por el titular de la entonces Secretaría de Contraloría

y Desarrollo Administrativo, por medio del cual se establecieron disposiciones generales en materia de recepción de promociones, notificaciones, citatorios o requerimientos a través del uso de medios de comunicación electrónica, en los términos previstos por el artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimientos Administrativo.

Con ello quedaron establecidos los lineamientos mínimos a observar en las reglas para su implementación, como establecer requisitos de los documentos, formatos electrónicos, plazos máximos de respuesta o atención, la referencia al monto de los derechos, productos o aprovechamientos aplicables, entre otros.

Además se facultó a las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal para establecer mecanismos tecnológicos que representaran mejoras en los tiempos de atención a los particulares, disminución de costos, oportunidad para elevar la eficacia y transparencia, incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios que éstas proporcionan.

Por otra parte, en el ámbito tributario es una realidad que a partir de las reformas del año 2006 al Código Fiscal de la Federación en materia de documentos digitales, certificación y firma electrónica avanzada se ha implementado en nuestro sistema tributario la posibilidad (y en otros casos hasta la obligación) de recabar información de los contribuyentes, de cumplir las obligaciones formales, realizar el pago de contribuciones y efectuar diversos trámites y registros mediante el uso de sistemas informáticos y de comunicación masiva.

Otros ejemplos serían el de la Secretaría de Educación Pública, dependencia que está implementando dentro de las escuelas públicas el uso de

los medios informáticos mediante el programa Enciclomedia⁹³, y el de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual a través del sistema informático Concilianet⁹⁴ ofrece los procedimientos de conciliación en línea. De lo anterior se desprende que la tendencia es aprovechar cada vez más y en distintos ámbitos los sistemas computacionales.”⁹⁵

4.3.3. En el Ámbito Jurisdiccional.

En el ámbito judicial, más tardíamente, se ha implementado de manera paulatina el uso de tecnologías informáticas para el desarrollo de actividad de los órganos jurisdiccionales, principalmente en el ámbito interno.

Sin embargo, en esa área aún es poco el uso de esos medios para que los demandantes o demandados interactúen con los órganos encargados de impartir justicia a través de medios electrónicos o digitales.

Tal vez una de las razones de lo mencionado sea que existe un temor a la fiabilidad de los sistemas informáticos, lo cual se percibe como un “peligro” dentro de nuestro sistema jurídico formalista, en el que no es fácilmente aceptada la idea de reemplazar las cuestiones escritas en papel por información almacenada y generada vía electrónica.

No obstante se están dando los primeros pasos en ese sentido para aprovechar la tecnología en la función judicial. Así, la Suprema Corte de Justicia

⁹³ El programa Enciclomedia de la SEP tiene como finalidad “contribuir a fortalecer los procesos de enseñanza aprendizaje con el uso de tecnologías de la información y la comunicación” consultable en http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/programa_enciclomedia

⁹⁴ Módulo de resolución de controversias a través de internet que abarca desde la presentación de la queja hasta el fin del procedimiento conciliatorio. Consultable en <http://concilianet.profeco.gob.mx/concilianet/faces/inicio.jsp>

⁹⁵ Véase Jiménez Illescas, Juan Manuel, “El Juicio en Línea” Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, 1ª. Edición, Dofiscal, 2009, pág. 17.

de la Nación (SCJN), en agosto de 2006 decidió adoptar el diseño de políticas públicas específicas para los poderes judiciales.

Esas políticas públicas fueron sugeridas por medio de estrategias desarrolladas en el denominado *Libro Blanco de la Reforma Judicial; Una agenda para la justicia en México*, destacando entre otras el desarrollo de tecnologías de la información así como la implementación de sistemas y programas de gestión y administración de los órganos jurisdiccionales e inclusive programas específicos para las labores jurisdiccionales.

Lo anterior fue producto de una consulta nacional para proponer una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, que tenía como propósito:

...recoger la opinión de la comunidad jurídica nacional y de la población en general sobre la operación, percepciones y propuestas para mejorar el sistema de impartición de justicia de nuestro país.⁹⁶

Conforme a lo anterior, mediante Acuerdo General 21/2007 emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el 23 de mayo 2007, se estableció el procedimiento de asignación, certificación y uso de la Firma Electrónica para el Seguimiento de Expedientes (FESE) dentro del Poder Judicial de la Federación, mediante el cual se permite a las partes en juicio el acceso al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), que en términos del artículo 2o. del Acuerdo de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal en dicha materia, consiste en un mecanismo de aplicación informática a través del cual se controla el flujo de información utilizado por todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

⁹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México, agosto de 2006, p.21.

Así, con la expedición de la FESE y la certificación por parte del órgano jurisdiccional correspondiente, se permite que las partes en el juicio, terceros interesados, los auxiliares de la administración de justicia o bien los autorizados por las mismas tengan acceso al expediente electrónico, el cual contendrá toda la información relativa a documentos, acuerdos y resoluciones que sean parte del expediente físico. Asimismo, se prevé la posibilidad de enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias y comunicaciones oficiales por ese medio electrónico.

Cabe precisar que si bien esta forma de acceder al SISE ya fue aprobada mediante las disposiciones antes referidas, lo cierto es que en términos del Artículo Segundo Transitorio del Acuerdo General 21/2007 antes precisado se estableció que la aplicación del sistema por parte de los órganos jurisdiccionales sería de manera paulatina, conforme a las necesidades presupuestales que permitieran la adquisición y dotación del equipo y programas de cómputo para su ejecución, por lo que actualmente este proceso aún continúa desarrollándose.

En este rubro, a manera de ejemplo, se puede mencionar que mediante Acuerdo 15/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal publicado el 14 de abril de 2008 en el DOF, se determinó el inicio de actividades de los Juzgados Quinto y Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región con residencia en San Andrés Cholula, Puebla (Juzgados creados con motivo de los Juicios de Amparo promovidos en contra de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única), en los cuales se implementó la utilización de la FESE.

Finalmente, cabe destacar que en enero de 2009 iniciaron funciones seis Juzgados Federales especializados en materia penal, en los que se implementó

también ese sistema informativo para recibir documentos a través de medios electrónicos.⁹⁷

Como se podrá observar, en los ámbitos Legislativo Administrativo y Judicial ya existe de una u otra forma la utilización de tecnología electrónica, y si bien es cierto que aún no existe una plataforma como la establecida a través del Sistema de Justicia en Línea, podemos afirmar que ya se está en proceso de establecerla, pero igualmente consideramos que esto llevara tiempo, pues deberá ser en forma paulatina, toda vez que el ejemplo claro lo tenemos en la instauración del Juicio en Línea que a la fecha no ha respondido a las expectativas, sin embargo consideramos que únicamente es cuestión de tiempo para que se empiecen a reflejar los resultados por los que fue creado.

4.4. La Modernización Informática del Sistema de Impartición de Justicia Contenciosa Administrativa.

La herramienta que se nos presenta para combatir la burocratización del sistema judicial son las nuevas tecnologías de la informática. Estas modernas implementaciones no pueden ser ajenas al Poder Judicial ni a los Tribunales Administrativos.

Los juristas suelen mostrarse renuentes a la innovación de categorías e instituciones para reglamentar situaciones nuevas. En su contra, podría objetarse una cierta tendencia hacia la pasividad y el inmovilismo, por lo que consideran preferible no reglamentar un sector, antes que precipitarse en su regulación.

⁹⁷ Véase Jiménez Illescas, Juan Manuel, "El Juicio en Línea" Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, 1ª. Edición, Dofiscal, 2009, pág. 19.

Es innegable que las instituciones jurídicas se crean en beneficio del hombre y que su utilización, propiciada y facilitada por las nuevas tecnologías, da lugar a nuevas necesidades, al grado de que las viejas instituciones, pese a la resistencia y desconfianza de muchos, se transforman, entran en desuso y desaparecen, apareciendo otras en su lugar.

No basta con contar con un sistema de impartición de justicia aplicable sino que este debe ser eficaz.

En el Ámbito Nacional es por tanto posible el uso de la tecnología a la aplicación de la administración de justicia, no solo por cuanto al uso actual, de control de trámites y actuaciones del órgano de justicia a través de la red, sino en la posibilidad de manejar todo el desarrollo del juicio por medios electrónicos, un ejemplo de ello lo es el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León.

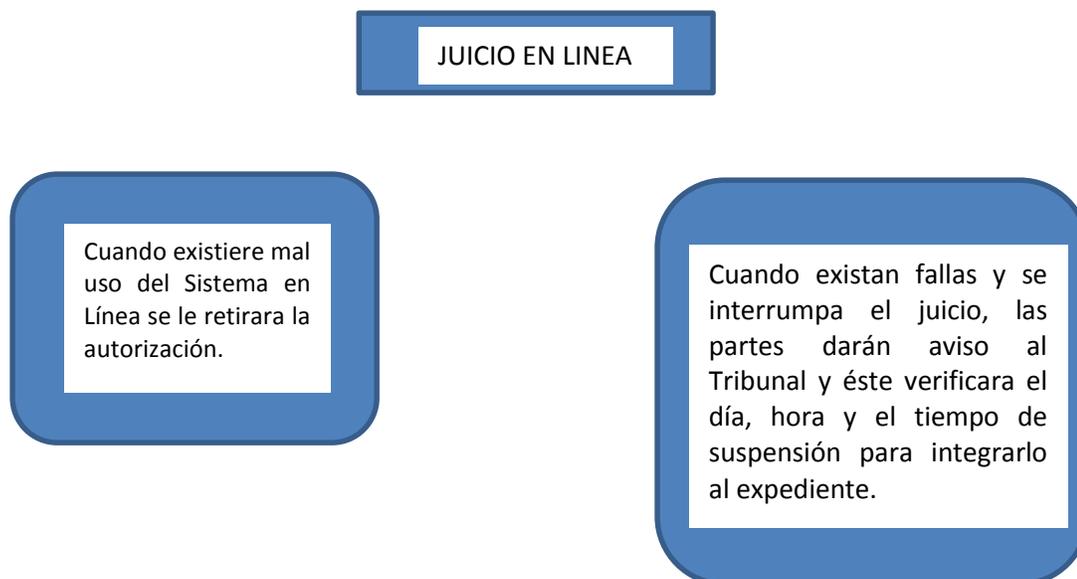
Asimismo, el Poder Judicial del Estado de México ya cuenta con mecanismos y procedimientos que hacen posible la existencia del expediente virtual por web como el conjunto de imágenes electrónicas del expediente físico que contiene todas las actuaciones dentro de un litigio. De tal manera que el expediente puede ser consultado por internet para quienes son personas autorizadas con cédula profesional y credencial de elector, cuenten con un registro en el sistema a través del cual les fue proporcionado un nombre de usuario y contraseña. Este sistema se encuentra disponible en la materia civil de primera instancia y cuantía menor, así como familiar.

Debe seguirse que si cambian las normas que regulan el fondo de las relaciones jurídico administrativas e, inclusive, las que rigen a los procedimientos administrativos, en ese mismo tiempo conviene revisar el proceso con el fin de ponerlo al día.

Recalcándose que las tecnologías de la información son una realidad de la sociedad contemporánea y que su desarrollo impactara, tarde o temprano, a todas las organizaciones, incluyendo al Poder Judicial.

En cuanto al Juicio Contencioso Administrativo, se establece tanto en la iniciativa como en el dictamen, la sanción administrativa para quien indebidamente altere, destruya o provoque la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea del tribunal, con independencia de las responsabilidades penales que en su caso pudieran incurrir las partes, el tercero perjudicado o cualquier otra persona que altere la información y las sanciones generadas para tales efectos.

Al respecto, de conformidad con el artículo 58-R de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el caso de que el Tribunal se cerciore que alguna persona modificó, alteró, destruyó o provocó la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea, se tomarán las medidas de protección necesarias, para evitar dicha conducta hasta que concluya el juicio y como medida de seguridad éste se continuará tramitando a través del juicio en la vía tradicional.



Fuente: Cfr. Artículos 58-R y 58-S de la LFPCA.

Por otra parte el Código Penal Federal, ya contempla los delitos relativos a la alteración o uso indebido de la información contenida en sistemas o equipos de informática, específicamente en los artículos del 211 Bis 1 al 211 Bis 7, del Capítulo II, denominado “Acceso Ilícito a Sistemas y Equipos de Informática”, del Título Noveno, “Revelación de Secretos y Acceso Ilícito a Sistemas y Equipos de Informática”, ubicado en el Libro Segundo del citado código.

Por otro lado, en nuestro país sobre el tema de las nuevas tecnologías resulta que en el ámbito administrativo y más aún en el comercio se aplican de manera exitosa las tecnologías en los siguientes campos:

- ☐ Comercio electrónico
- ☐ Firmas electrónicas-Código Fiscal de la Federación
- ☐ Contratos electrónicos
- ☐ Declara-SAT
- ☐ Declaranet
- ☐ Banca Electrónica
- ☐ IFAI
- ☐ Firma electrónica en los juicios de amparo contra la Ley del ISSSTE
- ☐ Concilianet-Profeco
- ☐ (FESE)
- ☐ (SEP) Uso de medios informáticos.

Igualmente, si revisamos lo establecido en la legislación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, Código Federal de Procedimientos Civiles y demás legislaciones tanto locales como federales observamos que han existido reformas y adiciones en materia de medios electrónicos, tal es el caso del Decreto por el que se reforman y adiciona diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para

toda la república en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado el 29 de mayo del año 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

En esencia, hay una tendencia generalizada en nuestro país a ir incorporando el apoyo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) en la operación jurisdiccional con distintas modalidades. La introducción de las (TIC's) en la administración de justicia en general tiende a ser parcial, experimental y gradual. De manera contrastante con lo anterior el Juicio en Línea instaurado en el TFJFA dio un salto radical al llevarse en todas sus etapas procedimentales mediante medios electrónicos, de aquí que consideramos que a largo plazo una vez que se perfeccione dicho Juicio y se empiecen a dar los resultados esperados, seguirán más tribunales ese camino.

Por otro lado, en cuanto a la remisión de las constancias al Poder Judicial Federal con el decreto de 12 de junio de 2009 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se estableció que en caso de impugnar una sentencia emitida dentro del juicio en línea se procedería a la impresión y certificación del expediente electrónico por funcionarios del Tribunal y una vez impresas y certificadas las constancias se remitirían al Poder Judicial de la Federación.

En este caso el valor dado por el Poder Judicial de la Federación a las constancias remitidas por el Tribunal es el mismo que les fue dado en cuanto a la veracidad y autenticidad por el propio Tribunal, dada la naturaleza del Juicio en Línea, puesto que los Secretarios de Acuerdos certificarán todo lo actuado una vez impreso el expediente electrónico, aun y cuando al momento de acudir al Poder Judicial Federal la regulación procesal es distinta, este reconocimiento es otorgado por el Tribunal y en consecuencia es válido para la superioridad. Lo anterior es fácil apreciar conforme al cuadro siguiente:

EL JUICIO EN LÍNEA



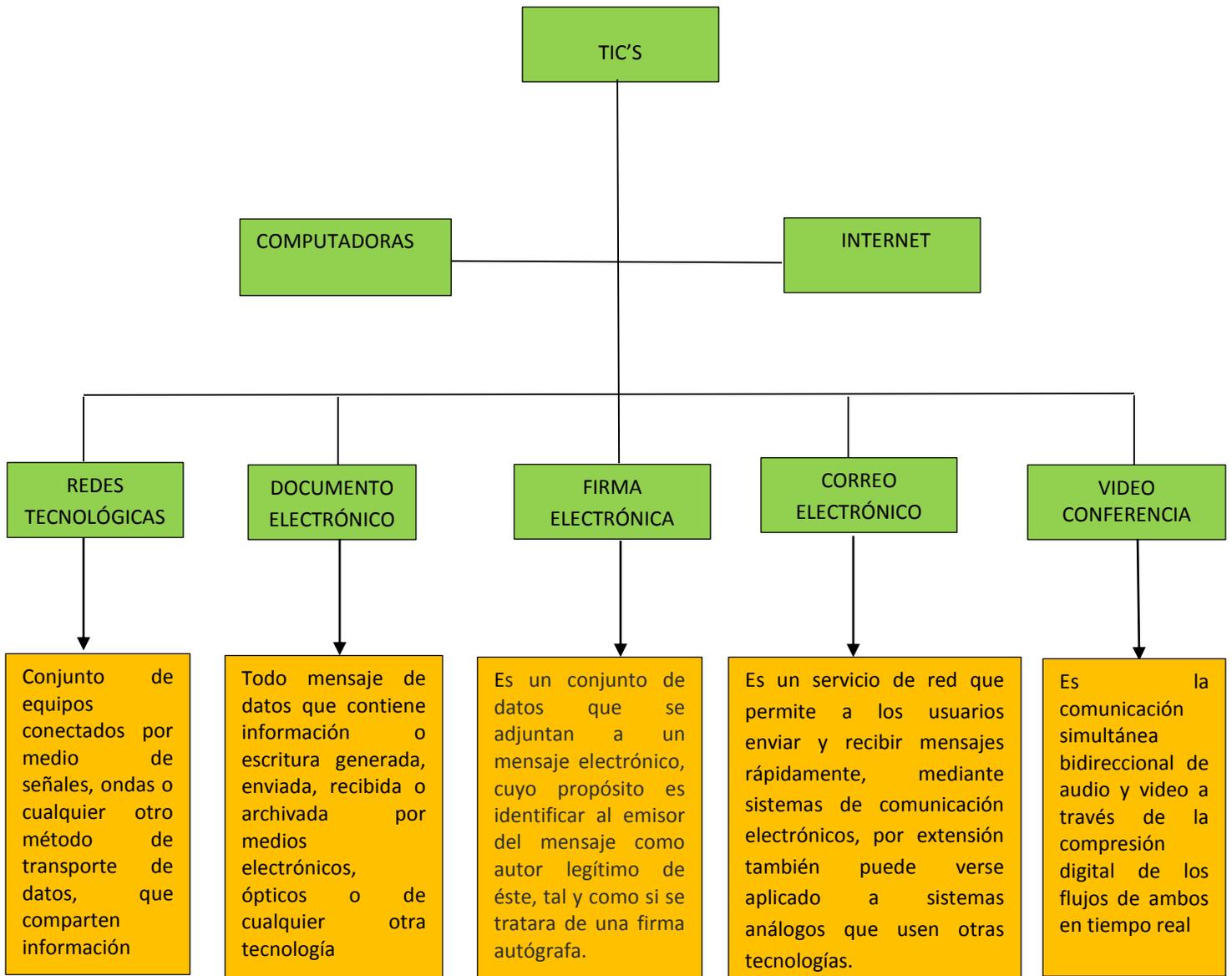
Fuente: Cfr. Artículo 58-Q de la LFPCA.

4.4.1. Herramientas Tecnológicas para la Tramitación del Juicio Contencioso Administrativo.

Respecto de este tema en capítulo precedente ya hablamos de lo que es la computación y el internet que constituyen herramientas tecnológicas esenciales para la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, por lo cual lo tendremos por reproducido en obvio de repeticiones.

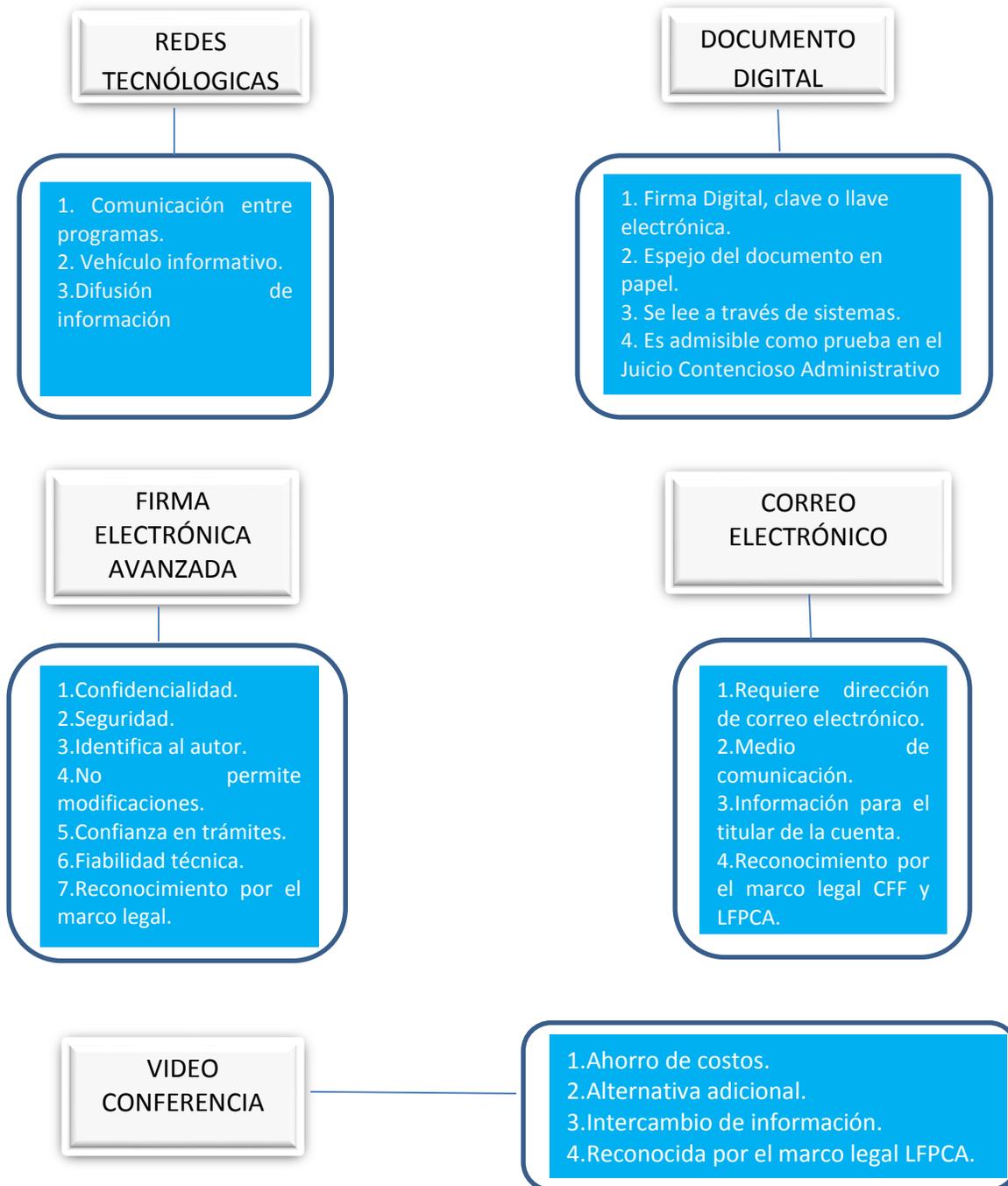
Sin embargo, existen otras herramientas que van a ser esenciales en la tramitación del juicio en línea y estas son, dentro de otras, Redes Tecnológicas, Documento Electrónico, Firma Electrónica Avanzada, Correo Electrónico y Videoconferencia de las que nos referiremos a continuación:

HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS



Dentro de las características principales, entre otras, de dichas herramientas podemos encontrar las siguientes:

CARACTERÍSTICAS



Fuente: Cfr. Jiménez Illescas, Juan Manuel, "El Juicio en Línea" Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, 1ª. Edición, Dofiscal, 2009, págs. 25 a 31.

4.4.2. El Derecho Informático y la Informática Jurídica.

Entre informáticas y derecho existen dos tipos de relación, una relativa al servicio que la primera presta al derecho, a lo que, como se ha señalado se denomina Informática Jurídica, y otra, que considera la informática como objeto de regulación jurídica, o instrumento de estudio, esto es, el Derecho de la Informática.

Juan José Ríos Estavillo define al derecho informático como el conjunto de normas jurídicas que regulan la creación, desarrollo, uso, aplicación de la informática o los problemas que se derivan de la misma, en las que existan algún bien que es o deba ser tutelado jurídicamente por las propias normas.

Por su parte, Emilio Suñé Llinás lo define como el conjunto de normas reguladoras del objeto informática o de problemas directamente relacionados con la misma; sin embargo, en ocasiones también regula determinadas materias sociales que, aun sin ser propiamente informáticas, están decisivamente condicionadas por la presencia de tecnologías de ese tipo.

El derecho informático trata entonces de los preceptos, teorías, doctrina y jurisprudencia con el fin de regular en lo sustantivo y procedimental las consecuencias jurídicas del uso de la informática.

Por su parte, la informática jurídica ha sido definida como la técnica interdisciplinaria que tiene como objeto el estudio y aplicación de la informática general en la recuperación y aprovechamiento de la información jurídica, así como la elaboración de los instrumentos de análisis y tratamiento de esa formación.

También se ha dicho “que es la aplicación de los sistemas computacionales en todas las ramas y enfoques de derecho”. “Que es el resultado del impacto de la tecnología en la ciencia del derecho, en la cual concurren diversas disciplinas,

tales como la documentación, la ciencia de la información, las matemáticas, la lógica, la lingüística y, obviamente, el derecho”.

En la práctica, la informática jurídica es la aplicación de los ordenadores electrónicos, orientada a la resolución de problemas específicos de los profesionales del derecho. Su objeto es la aplicación de la tecnología de la información al derecho. Apoya los procesos formales de producción jurídica tales como el legislativo, en la decisión judicial y también en los procesos de organización de la infraestructura y los medios instrumentales con los que se gestiona el derecho.

4.5. Objetivos de Aplicación de Tecnologías en la Impartición de Justicia Contenciosa Administrativa.

Uno de los objetivos generales trazados por México en el plano internacional en relación al uso y aplicación de las TIC's en la impartición de justicia se dio en noviembre de 2005, en donde México participó en la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) celebrada en Túnez, cuyo objetivo consistió en permitir el crecimiento y desarrollo sostenible de las redes de telecomunicaciones y de información.⁹⁸

En dicha cumbre México se comprometió a nivel internacional, a crear mayor conciencia acerca de las ventajas que las tecnologías de la información y la comunicación aportan a la humanidad, y la manera en que pueden transformar las actividades y la vida de las personas –así como su interacción- al despertar una mayor confianza en el futuro.

⁹⁸ Véase Jiménez Illescas, Juan Manuel, “El Juicio en Línea” Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, 1ª. Edición, Dofiscal, 2009, pág. 40.

Asimismo se comprometió a utilizar el potencial de dichas tecnologías para crear sistemas públicos de información sobre leyes y reglamentos, considerando un desarrollo mayor de los puntos de acceso.

En tal sentido, al implementar el “Juicio en Línea” ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se atiende al referido compromiso adquirido por nuestro país a nivel internacional.

Asimismo es importante señalar que nuestro país es el primero en instaurar el Juicio Electrónico o en Línea en forma integral, esto es, en todas las etapas del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, desde la demanda hasta la sentencia, no siendo óbice que países integrantes de la Unión Europea a petición de ésta, como Francia y España han aprovechado las TIC´s, pero ninguno ha introducido en la practica el expediente totalmente electrónico, teniendo únicamente proyectos para que dichas herramientas ingresen a su administración de justicia.

A nivel nacional, los objetivos de aplicación de tecnologías en la impartición de justicia contenciosa administrativa los encontramos en la Exposición de Motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁹⁹, la cual señala los diversos objetivos o líneas de acción que con el Juicio en Línea se pretendían y buscaban, para seguir con el marco jurídico que lo establece y regula, esto es, las vigentes Leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta última en su texto y primeros párrafos a la letra señala que:

⁹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de junio de 2009.

“El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia, y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.”

Inclusive, en La Iniciativa se aludió al Plan Nacional de Desarrollo expedido por el Ejecutivo Federal en funciones, señalando que:

“Uno de los objetivos principales de esta administración, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente en el eje rector de “Estado de Derecho y Seguridad”, es modernizar el sistema de justicia encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz, estableciéndose como estrategia impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.”

Otro párrafo de la Exposición de Motivos de la citada Iniciativa, señala la necesidad de considerar los avances conseguidos por las tecnologías de la información, en los siguientes términos:

“Por tanto, para lograr un mayor acceso de la sociedad a la impartición de justicia, en la organización de este sistema y en particular por lo que hace a los órganos de gobierno y administración, se debe echar mano de los notables avances y adelantos en materia de tecnologías de la información.”

Situación que como se señala en el mismo documento, se había propuesto por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el año 2003, la que ya había intentado incorporar medios electrónicos al sistema de impartición de justicia en nuestro país, esto a través de la denominada como “Consulta Nacional para la Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Justicia en el Estado Mexicano”, y de cuya convocatoria se concluyó en que:

“los poderes judiciales y los órganos jurisdiccionales en general deben aprovechar los avances tecnológicos para eficientar la tramitación de juicios, recalándose que las tecnologías de la información son una realidad de la sociedad contemporánea y que su desarrollo impactará, tarde o temprano, a todas las organizaciones, incluyendo al Poder Judicial...”

En la misma Iniciativa, el Ejecutivo Federal propone a fin de garantizar una justicia más pronta y expedita a los particulares, el aprovechar los avances tecnológicos para eficientar y agilizar la tramitación de los juicios en los Tribunales Administrativos, refiriéndose en especial al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en consideración que debido a la ampliación de su competencia en la última década, se ha propiciado la dilación en la resolución de los juicios interpuestos ante él.

En virtud de lo anterior, se plantea modernizar la impartición de la justicia, haciendo uso de los medios electrónicos, a fin de dar vida a la “Tramitación del Juicio en Línea”, considerando que su implementación permitirá a más mexicanos un acceso eficiente, seguro y confiable a la justicia, buscando disminuir el tiempo de resolución en los juicios, en aras de respetar el derecho de todo particular a que se le administre una justicia pronta y expedita, contenido en el artículo 17 Constitucional.

La Iniciativa, establece, en relación al nuevo juicio, que:

“Con el juicio a través de los medios electrónicos, más mexicanos tendrán acceso a la justicia y se logrará acercar ésta de forma más eficiente al gobernado, ya que no será necesario su desplazamiento para poder acceder a ella; los tiempos de resolución de los juicios se disminuirán a seis meses. La finalidad de esta iniciativa es lograr una justicia más expedita, eficaz, moderna y confiable para todos.”

A grosso modo podemos señalar que en resumen los objetivos trazados al aplicar las tecnologías en el Juicio Contencioso Administrativo Federal son los plasmados en el cuadro siguiente:

OBJETIVOS

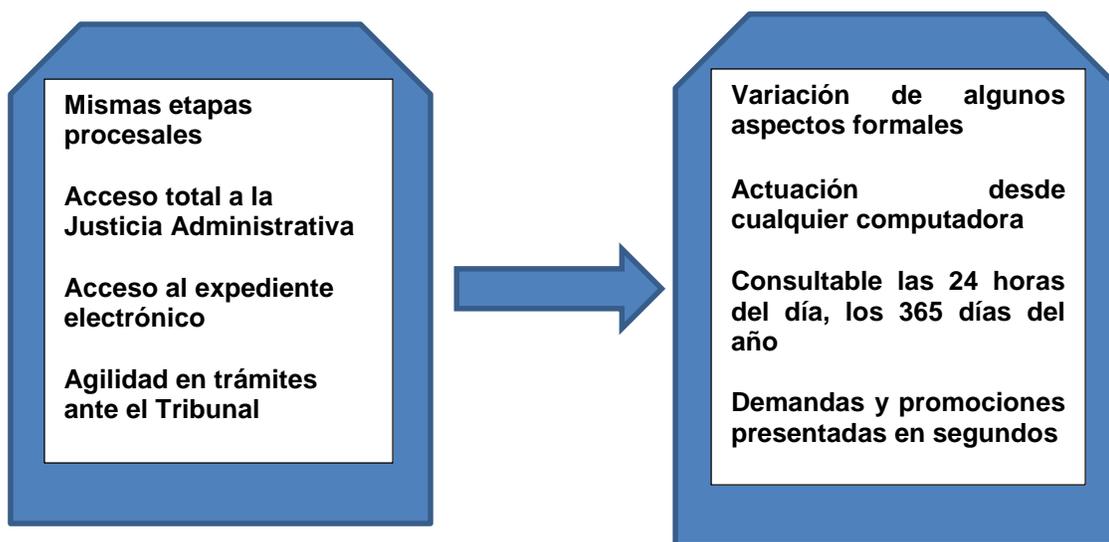
JUICIO EN LÍNEA

- Innovación al implementar el seguimiento de todo un proceso Jurisdiccional Federal, a través de medios electrónicos que modernizará al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Hacer más eficiente la actividad jurisdiccional.
- Disminuir el tiempo de resolución de los juicios.
- Con un juicio a través de medios electrónicos se persigue que más mexicanos tengan acceso a la justicia, que ésta se acerque de forma más eficiente al gobernado, al resultar innecesario el desplazamiento para su acceso
- Justicia verdaderamente: Expedita, Eficaz, Moderna y Confiable
- Litigio fácil, eficiente y seguro
- Sustanciación integral desde la demanda hasta la sentencia
- Ahorro de Tiempo, Dinero y Papel
- Reducción drástica en el tiempo de tramitación de juicios
- Justicia expedita
- Ahorros Sustanciales
- Acceso total al expediente
- Consulta remota de expedientes

Fuente: Cfr. Jiménez Illescas, Juan Manuel, "El Juicio en Línea" Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, 1ª. Edición, Dofiscal, 2009, pág. 53 a 58.

Por lo anterior, es fácil apreciar que el Juicio en Línea fue concebido con la finalidad de hacer del Juicio Contencioso Administrativo un procedimiento sencillo, rápido y práctico, dentro de otros aspectos, igualmente que otorgara beneficios al justiciable como podrían ser:

BENEFICIOS



De lo hasta aquí expuesto, se desprende que desde 2008 en que con una inversión cercana a los 400 millones de pesos¹⁰⁰, se dio inicio a la plataforma que ahora constituye el Sistema de Justicia en Línea, teniendo siempre en mente los objetivos y beneficios antes señalados, concibiendo que los resultados serían palpables en un lapso aproximado de dos años y considerando que el Juicio en Línea no debe ser visto exclusivamente como una forma “distinta” de tramitar un procedimiento jurisdiccional, sino que debe apreciarse como lo que es: un cambio radical en la impartición de justicia. Una opinión errónea se limitaría a señalar que

¹⁰⁰Cfr. Informe Anual 2008 del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

el abandono del uso del papel en las actuaciones –que no es poca cosa- sería su característica principal, pero en tal aseveración se soslaya que actuar a través de medios electrónicos implica una transformación cultural en el ejercicio de la función jurisdiccional, que es lo que se pretende.

Consideramos que en un futuro se van a cumplir las expectativas creadas en torno a la instauración del Juicio en Línea aplicable al Procedimiento Contencioso Administrativo y esperamos que el mismo efectivamente, venga a resolver con prontitud y eficacia las controversias que los sujetos de la relación jurídico-tributaria desahogan de manera cotidiana en el TFJFA, y no se constituya en otra fuente burocrática que retarde e incremente en costo y tiempo para los contribuyentes y las propias autoridades fiscales federales, amén de las consecuencias que esto traería consigo para el propio órgano jurisdiccional. La anterior consideración de nuestra parte se da en virtud de considerar que tanto los objetivos como los beneficios antes citados son alcanzables, y de llegar a darse se convertirían los medios electrónicos en una herramienta que desde luego los Juzgados y Tribunales de nuestro país los recogerían para aplicarlos a la impartición de justicia en sus materias.

Sin embargo, acorde a los resultados que a la fecha se han observado y que en el transcurso de este trabajo ya se han comentado, consideramos que aún no se da el detonante que explote todo el beneficio que nos van a dar las tecnologías y los medios electrónicos aplicados al Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que existen muchos campos que hace falta pulir, por ejemplo, el conocimiento más profundo de la utilización de los medios electrónicos y las tecnologías de la comunicación, el rubro de pruebas (documentos digitales), la autorización a través de la firma electrónica avanzada (en caso de vencimiento), los aspectos relacionados con la probabilidad de fallas del sistema (virus, hackers), las notificaciones (surtimiento de efectos, constancias de notificación), entre otros, aunado a que no obstante las ventajas que podríamos señalar del uso de la tecnología, también debemos mencionar la resistencia al cambio que

significa la aplicación de los medios electrónicos en este Tribunal: cuántas personas cuestionan la utilidad de las computadoras o el uso de internet en la función jurisdiccional; cuántas se siguen quejando de los sistemas de control electrónicos, argumentando que su operación resta tiempo a otras actividades más importantes y dignas del abogado. Todo cambio al inicio molesta, irrita, porque nos saca de la comodidad de lo conocido para obligarnos a aprender algo nuevo. Algo que no todos están dispuestos a hacer.

Asimismo podemos señalar que dentro de los inconvenientes pueden encontrarse las deficiencias que aún existen en México en el servicio propio de internet; la inseguridad jurídica que puede producir la presentación de pruebas documentales a través de medios electrónicos ya que pueden llevar a falsificaciones o modificaciones que son más evidentes en su presentación física; el costo que implica a los particulares tener servicio de internet; las fallas o errores que pueden tener en un inicio en la implementación del juicio en línea; entre otras.

Por lo anterior y para concluir el presente trabajo proponemos, dentro de otras, algunas medidas tendientes a cumplir cabalmente los objetivos trazados en la implementación del Juicio en Línea dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo y que a mediano y largo plazo pueden dar resultados, algunas de ellas son las siguientes:

- Que se establezca desde ahora dentro de los planes de estudio de las Universidades del país y principalmente en la UNAM, en forma obligatoria u optativa las cátedras de “Las nuevas tecnologías aplicadas a la impartición de justicia”, o bien, “TIC’s o Tecnologías de la Información y Comunicación”, con el objeto de que desde las escuelas ya exista la cultura de medios electrónicos y los estudiantes al salir ya no tengan resistencia a utilizar dichas herramientas, sobre todo en la Licenciatura en Derecho, pero también buscar la vinculación entre las Universidades y los Tribunales a

través de las prácticas profesionales, para que estas se realicen como orientación o asesoría a contribuyentes de bajos recursos.

- Si bien ya están regulados los medios electrónicos en la Ley de Amparo, es necesario incorporar en la misma, disposiciones o bien, algún criterio interno que nos diga cuál es el mecanismo para homologar el sistema de medios electrónicos con el tradicional, puesto que se nos está otorgando el derecho pero no se dice cómo se va a aplicar, es decir existe el Derecho Sustantivo pero no el Adjetivo.
- Establecer la adscripción al TFJFA de las figuras del Perito en Cibernética, para los casos de problemas con el Sistema de Justicia en Línea (virus, hackeo) y del Perito en Informática para las situaciones controvertidas de documentos digitales.

Estas son algunas propuestas que consideramos viables para el perfeccionamiento del Juicio en Línea, amén de llevar a cabo una promoción, publicidad y comunicación más agresiva para que los justiciables y las autoridades comprendan mejor los objetivos de dicho juicio.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Si bien es cierto, que aún no se manifiestan los resultados esperados al instaurar el Juicio en Línea en la Impartición de Justicia Contenciosa Administrativa en México, como es fácil de observar a dos años de su puesta en marcha, de las 2103 demandas en línea contra las 153,000 existentes a agosto de 2013 en las Salas Regionales del TFJFA; lo anterior únicamente nos refleja que en una sociedad como la nuestra no acostumbrada a los medios electrónicos y con la rapidez y el avance que se han incorporado dichos medios, como por ejemplo de manera dinámica las redes sociales en el ámbito social, más no así en el ámbito jurídico, por ser una sociedad o ámbito acostumbrado al papel; también lo es, que sin embargo esto puede revertirse y no debe preocuparnos o asombrarnos, sino que debe congratularnos porque en México en materia de medios electrónicos aplicados a la impartición de justicia, estamos en un buen lugar de avance con audacia y pasos firmes en la aplicación de la Justicia en Línea, lo que en alguna medida contribuye al acercamiento de la justicia al ideal constitucional previsto en el artículo 17 y a nuestro criterio para que esto se dé, paulatinamente deben incorporarse desde ya a las nuevas generaciones de las Universidades los medios electrónicos en la impartición de justicia, que a nivel internacional es la tendencia.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que países como Francia y España no han incorporado íntegramente en su ámbito jurídico los medios electrónicos, pues aun y cuando tienen varios años intentándolo, en la actualidad solamente se ha quedado en proyectos, siendo que a la fecha con lo que cuentan electrónicamente es con base de datos de expedientes, siendo que en nuestro país el beneficio que tenemos al establecer e incorporar los medios electrónicos a la impartición de justicia es que además de implementarlos y perfeccionarlos,

avanzamos a la par de corregir los errores o los vacíos que se presentan o que se van presentando.

SEGUNDA. En cuanto al Juicio de Lesividad, el cual se inicia por las autoridades fiscales ante el TFJFA, con el propósito de modificar las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular determinado en un caso concreto.

Por lo que el juicio de lesividad supone la existencia de un daño que recibe la autoridad administrativa o el Estado, a quien se le faculta para interponer la acción de lesividad, con la finalidad de no quedar en estado de indefensión en su actuar, toda vez que no puede revocar sus propias determinaciones por sí y ante sí, pues violaría la garantía de seguridad jurídica de los gobernados.

El Juicio en Línea rompe con la regla general que caracterizaba a los juicios contenciosos administrativos, ya que la parte actora normalmente era el gobernado, y el funcionario o la autoridad era la parte demandada; sin embargo, en los juicios de lesividad es la autoridad quien pretende nulificar la resolución y por ello el particular, como parte demandada, era quien defendía la legalidad de la resolución dictada por la propia autoridad.

Sin embargo, consideramos incorrecto que en este Juicio, el Estado sea el actor y el particular sea el demandado, lo anterior es así, porque el particular demandado en el caso concreto no configuró, ni emitió la resolución, únicamente solicita en un inicio la confirmación de un criterio, por ejemplo, o bien, realizó una consulta fiscal y es la autoridad administrativa la que conforma la resolución respectiva, por lo que a nuestro criterio y que es nuestra propuesta, quien debe ser demandada en el Juicio de Lesividad, debe ser la autoridad emisora de la resolución favorable al particular, ya que de lo contrario se vería afectada la esfera jurídica del particular.

TERCERA. Se propone que en el caso de la presentación y trámite de recursos de revisión y juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del Juicio en Línea dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo, la remisión de las mismas a los Juzgados de Distrito o a los Tribunales Colegiados deberán ser a través de medios electrónicos dadas las reformas que incorporan dichas herramientas en la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013 en el DOF, asimismo debe reformarse la LFPCA en este sentido. Sin embargo para que esto proceda deben incorporarse de la misma forma las disposiciones a la propia Ley de Amparo o bien algún criterio interno que nos marque la mecánica de homologación del sistema de medios electrónicos al tradicional.

CUARTA. Que se establezca desde ahora dentro de los planes de estudio de las Universidades del país y principalmente en la UNAM, en forma obligatoria u optativa las cátedras de “Las nuevas tecnologías aplicadas a la impartición de justicia”, o bien, “TIC´s o Tecnologías de la Información y Comunicación”, con el objeto de que desde las escuelas ya exista la cultura de medios electrónicos y los estudiantes al salir ya no tengan resistencia a utilizar dichas herramientas, sobre todo en la Licenciatura en Derecho, pero también buscar la vinculación entre las Universidades y los Tribunales a través de las prácticas profesionales, para que estas se realicen como orientación o asesoría a contribuyentes de bajos recursos.

QUINTA. Si bien ya están regulados los medios electrónicos en la Ley de Amparo, es necesario incorporar en la misma, disposiciones o bien, algún criterio interno que nos diga cuál es el mecanismo para homologar el sistema de medios electrónicos con el tradicional, puesto que se nos está otorgando el derecho pero no se dice cómo se va a aplicar, es decir existe el Derecho Sustantivo pero no el Adjetivo.

SEXTA. Con las reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se prevé un sistema de certificación notarial a través de un notario público para resguardar la seguridad jurídica de los documentos aportados físicamente dentro del juicio en línea, sino que la veracidad de las documentales se sustenta en el principio de buena fe de las partes, dejando abierta la puerta a una posible inseguridad jurídica, por lo cual proponemos se constituya la figura o el concepto de certificación notarial en la propia ley.

SEPTIMA. Una de las pruebas permitidas y que están reguladas supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles son los dictámenes periciales y puede uno allegarse dicha probanza bajo las reglas del Código. En materia de medios electrónicos no existe un perito concreto, pero al estar permitida la prueba, el particular o la autoridad pueden nombrar alguno y este debe ser aceptado por el Tribunal. Sin embargo, cuando emita un dictamen en esta materia no se va a saber cómo lo ponderó o valoró, si la ley no lo establece, como consecuencia la valoración quedara a la prudente apreciación del Tribunal acorde con el propio CFPC aplicado supletoriamente quedando un grado de incertidumbre entre las partes.

Ahora bien, la propuesta nuestra es en el sentido de crear la figura de los peritos en Informática y en Cibernética pero incorporados a la adscripción del TFJFA, con conocimiento en las materias Fiscal y Administrativa, que serán auxiliares en la tramitación del Juicio en Línea, en los casos en que se cuestionen circunstancias de índole electrónica relacionadas con los documentos digitales (falsos), así como con el Sistema, que sean los mismos peritos que certificaron por ejemplo, la falsedad de los documentos digitales o la caída del Sistema, que a estos se les incorpore dentro de los adscritos al Tribunal, para que en caso de controversia de los peritos de las partes, se cuente con un tercero debidamente reconocido y respaldado por la Sala y el Tribunal, creándose de esta forma seguridad jurídica en dicha probanza.

OCTAVA. En el Juicio de Lesividad, la autoridad debe llevar el Juicio en Línea, pero el particular demandado o el tercero no están obligados a seguir este procedimiento, se tiene la opción de decidir y si se opta por la vía tradicional se deben certificar todas las constancias, con lo cual se rompería el espíritu o finalidad del Juicio en Línea, por lo cual se propone, sino en este momento si en lo futuro, se establezca en ley que en caso del Juicio de Lesividad sea obligatorio y ya no optativo. Sin embargo al ser obligatorio podría violentar la Garantía de Acceso a la Justicia establecida en el artículo 17 constitucional, lo cual podría atemperarse para el caso que el particular no tenga medios electrónicos creando una defensoría de oficio en la materia, o bien, facultar a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para que represente al particular en dichos juicios.

NOVENA. En materia de pruebas, debe necesariamente ponerse mucha atención, por ejemplo en el acta de notificación del acto impugnado, normalmente los actuarios asientan los datos con letra ilegible e inentendible, si en papel o en forma física no se entiende, consideramos que al escanearla menos se va a entender, por lo cual proponemos que en este caso concreto se acompañe el original con el escaneado, a efecto de validar correctamente los datos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- **ACOSTA ROMERO, Miguel**, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición, México, 1979.
- 2.- **ACOSTA ROMERO, Miguel**, Derecho administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- 3.- **ALTAMIRA, PEDRO Guillermo**, Principios de lo Contencioso Administrativo, Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L., Buenos Aires, 1962.
- 4.- **ARELLANO GARCÍA, Carlos**, El Juicio de Amparo, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
- 5.- **BRISEÑO SIERRA, Humberto**, Derecho Procesal, Primera Edición, Volumen III, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1969.
- 6.- **BRISEÑO SIERRA Humberto**, Derecho Procesal Fiscal, Antigua librería Robredo, Primera Edición 1964 y Segunda Edición 1990, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- 7.- **BIELSA, Rafael**, Principios de Derecho Administrativo, Editorial Palma, Buenos Aires, 1966.
- 8.- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio**, El Juicio de Amparo, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., 1980.
- 9.- **BECERRA BAUTISTA, José**, El Proceso Civil en México, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- 10.- **COUTURE, Eduardo J.**, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Tercera Edición, Roque de Palma Editor, Buenos Aires, 1958.
- 11.- **CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LVIII LEGISLATURA**, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, tomo VIII, 6ª ed. Miguel Ángel Porrúa, México 2003.
- 12.- **CHAIN CASTRO, María Gabriela**, Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México 2001.
- 13.- **DE PINA, Rafael**, Principios de Derecho Procesal Civil, Segunda Edición, Editorial Librería Herrero, México, 1957.
- 14.- **FRAGA, Gabino**, Derecho Administrativo, Décima Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 15.- **FLORES ZAVALA, Ernesto**, Las Finanzas Publicas en México, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965.

- 16.- **GARCIA MAYNEZ, Eduardo**, Introducción al Estudio del Derecho, Trigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- 17.- **GOMEZ LARA, Cipriano**, Teoría General del Proceso UNAM, Colección Textos Universitarios, México, 1987.
- 18.- **JIMENEZ ILLESCAS, Juan Manuel**, El Juicio en Línea, 1ª. Edición, Dofiscal Editores, S.A. de C.V., México 2009
- 19.- **MARTINEZ MORALES, Rafael**, Derecho Administrativo, Volumen 1 y Volumen 2, Editorial Harla. Sexta Edición. México, 1992.
- 20.- **MORENO PADILLA, Javier**, Prontuario de Leyes Fiscales, Editorial Trillas, Décima Octava Edición, México 1992.
- 21.- **MORENO PADILLA, Javier**, (Comp) Medios Electrónicos en el Derecho Fiscal, Dofiscal Editores, México 2006.
- 22.- **NAVA NEGRETE, Alfonso**, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.
- 23.- **PALLARES, Eduardo**, Diccionario de Derecho Procesal, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- 24.- **RECASENS SICHES, Luis**, Tratado General de Filosofía del Derecho, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.
- 25.- **ROCCO, Ugo**, Teoría General del Proceso Civil, Trad. De Felipe de J. Tena., Primera Edición en Español, Editorial Porrúa, México, 1959.
26. **SANCHEZ LEON, Gregorio**, Derecho Fiscal Mexicano, Décima Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000.
- 27.- **SANCHEZ MARTINEZ, Francisco Y SANCHEZ CANTU, Yolanda**, formulario Fiscal y Jurisprudencia, Editorial Trillas, México, 2005.
- 28.- **SERRA ROJAS, Andrés**, Derecho Administrativo, 10ª edición, Ed. Porrúa, México 1981.
- 29.- **TELLEZ VALDEZ, Julio**, Derecho Informático, 3ª. Edición, McGraw Hill, México 2004.

COMPILACIONES Y LEYES CONSULTADAS

1. **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Comentarios Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2013.
2. **LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2013
3. **CODIGO CIVIL FEDERAL**, Editorial Porrúa, México, 2013
4. **CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES**, Editorial Porrúa, México, 2013
5. **CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION**, Compendio Tributario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, Remesa 2012- 2013.
6. **CÓDIGO DE COMERCIO**, Editorial Porrúa, México Actualizado, 2013.
- 7.- **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa, México, Actualizado, 2013.
8. **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, Compendio Tributario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, Remesa 2012- 2013.
- 9.- **LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**. Compendio Tributario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, Remesa 2012-2013.
10. **REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**, Actualizado al 21 de agosto de 2013.