

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LA TRAMITACIÓN DE FACTO DEL PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA”**

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FRANCISCO ISAAC MORO URRUTIA

ASESORA:

MTRA. ANA ISABEL FLORES SOLANO

MÉXICO, D.F.

FEBRERO 2015



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I IV
1.- Generalidades Sobre El Derecho Procesal, Administrativo y Fiscal	1
1.1.- Derecho y Derecho Público.....	2
1.1.1.- Derecho.....	3
1.1.2.- Derecho Público.....	7
1.2.- El Derecho Fiscal y Administrativo, Objeto del Proceso Contencioso Administrativo Federal.....	13
1.2.1.- Derecho Administrativo.....	13
1.2.2.- Derecho Fiscal.....	15
1.3.- Términos procesales necesarios para el estudio de una ley adjetiva...	17
1.3.1.- Derecho Procesal.....	17
1.3.2.- Ley Procesal o Adjetiva.....	19
1.3.3.- Proceso Jurisdiccional.....	21
1.3.4.- Jurisdicción y Competencia.....	22
1.3.5.- Proceso, Juicio, Litigio y Procedimiento.....	23
1.3.6.- Relación Jurídico Procesal.....	26
1.3.7.- Partes en el Proceso.....	27
1.3.8.- Personalidad, Capacidad, Legitimación y Representación.....	28
1.3.9.- Etapas Procesales. Instrucción y Juicio.	32
1.3.10.- Acción, Pretensión y Excepción.....	34
1.3.11.- Prueba, Medios de Prueba y Valoración.....	35
1.3.12.- Sentencia.....	37
1.3.13.- Notificación y Emplazamiento.....	39
1.3.14.- Cómputo, Plazo y Término.....	41
1.4.-Términos en Materia Procesal Fiscal.....	43
1.4.1.- Derecho Procesal Fiscal.....	43

1.4.2.- Resolución Administrativa, Decreto y Acuerdo de Carácter General (Diversos a los Reglamentos) Autoaplicativos y Heteroaplicativos.....	45
1.4.3.- Autoridad Administrativa, Administrado, Tercero Interesado y el Juzgador.....	48
1.4.4.- Imprudencia y Sobreseimiento.....	49
1.4.5.- Demanda, Ampliación de la Demanda y Contestación.....	51
1.4.6.- Impugnación.....	53
1.4.7.- Medidas Cautelares.....	54
1.4.8.- Eventualidades Procesales (Incidentes).....	56
1.4.9.- Recursos Intraprocesales.....	56
1.5.- La Justicia, Objeto del Derecho Procesal y Fin del Derecho.....	57

2.- Antecedentes del Proceso Contencioso Administrativo y Fiscal.....	60
2.1.- El Contencioso Administrativo.....	60
2.1.1.- Justicia Administrativa.....	61
2.1.2.- El Sistema Contencioso Administrativo en Francia.....	64
2.1.3.- El Sistema Contencioso Administrativo en México.....	68
2.1.3.1. Época Virreinal.....	69
2.1.3.2. México Independiente.	70
2.1.3.3. Leyes Lares de 1853 y 1865.....	72
2.2.- Evolución Histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	73
2.2.1.- Constitución de 1857.	74
2.2.2.- La Ley de Justicia Fiscal de 1936 y la Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.	78
2.2.2.1.- Substanciación del Proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación.....	81
2.2.3.- La Transformación del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la evolución del Código Fiscal de la Federación.	83
2.2.4.- Los Anteproyectos de Ley de 1964, 1973 y 1981.....	84

2.2.5.- Las Reformas del 2001 a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	85
2.2.6.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante la Creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 2006.....	86
2. 3.- Evolución Histórica de los Juicios Sumario.....	86

3.- El Proceso Contencioso Administrativo Federal Mexicano.....	89
3.1.- El Proceso Contencioso Administrativo Federal.....	89
3.2.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	93
3.3.- Marco Jurídico.....	98
3.3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	99
3.3.2.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	100
3.3.3.- Código Federal de Procedimientos Civiles.....	100
3.3.4.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	102
3.3.5.- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	103
3.3.6.- Jurisprudencia.....	104
3.4.- Principios Procesales en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.....	106
3.4.1.- Principio de Inmediatez.....	107
3.4.2.- Principio de Publicidad.....	108
3.4.3.- Principio Dispositivo.....	109
3.4.4.- Principio de Escritura.....	111
3.4.5.- Principio sobre Igualdad de la Partes.....	112
3.4.6.- Principio de Congruencia de la Sentencia.....	114
3.4.7.- Principio de Economía Procesal.....	115
3.4.8.- Principio de Eventualidad.....	116
3.4.9.- Principio de Consumación Procesal.....	118
3.4.10.- Principio de Probidad.....	118

3.4.11.- Principio de Legalidad.....	120
3.4.12.- Principio de Eficacia Procesal.....	120
3.5.- Procedencia del Proceso Contencioso Administrativo.	121
3.6.- Partes del Juicio Contencioso Administrativo.....	125
3.6.1.- Actor.	125
3.6.2.- Demandado.....	125
3.6.3.- Tercero Interesado.	125
3.6.4.- Juzgador.	126
3.6.4.1.- De las Salas Regionales.....	126
3.6.4.2.- Del Magistrado Presidente.....	128
3.6.4.3.- Del Magistrado Instructor.	129
3.6.4.4.- Del Secretario de Acuerdos.	131
3.7.- Causales de Improcedencia.	131
3.8.- Causales de Sobreseimiento.	134
3.9.- Demanda.	134
3.9.1.- Presentación.	134
3.9.2.- Requisitos.....	137
3.9.3.- Documentos que se Deben Anexar.....	139
3.9.4.- Omisiones y Apercebimientos.....	140
3.9.4.1.- Omisión en los requisitos de la demanda.....	140
3.9.4.2.- Omisión de los documentos que deben ir anexos en la demanda.	141
3.9.5.- Ampliación de la Demanda.....	141
3.10.- Contestación y Ampliación a la Contestación.....	143
3.10.1.- Presentación.....	143
3.10.2.- Requisitos.....	143
3.10.3.- Documentos que se Deben Anexar.....	144
3.11.- Intervención del Tercero Interesado.....	145
3.12.- Medidas Cautelares y Suspensión.....	146
3.12.1.- Medidas Cautelares.....	146
3.12.2.- Suspensión.....	149
3.13.- Incidentes.....	151

3.13.1.- Incompetencia por Materia.....	152
3.13.2.- Acumulación de Juicios.....	153
3.13.3.- Nulidad de Notificaciones.....	154
3.13.4.- Recusación por Causa de Impedimento.....	154
3.13.4.1.- Del Magistrado.....	155
3.13.4.2.- Del Perito.....	156
3.13.5.- Reposición de Autos.....	156
3.13.6.- La Interrupción del Proceso por Causa de Muerte, Disolución, Declaratoria de Ausencia o Incapacidad.....	157
3.13.7.- Falsedad de Documentos.....	157
3.14.- Pruebas.....	158
3.14.1.- Medios Probatorios en el Juicio Contencioso Administrativo.....	158
3.14.1.1.- De la Prueba Pericial.....	159
3.14.1.2.- De la Prueba Testimonial.....	160
3.14.1.3.- De la expedición de documentos públicos.....	161
3.14.2.- Valoración de las Pruebas.....	161
3.15.- Alegatos y Cierre de la Instrucción.....	163
3.16.- Sentencia, Cumplimiento y Suspensión.....	163
3.16.1.- De la Sentencia.....	163
3.16.2.- De la aclaración de la Sentencia.....	167
3.16.3.- Del Cumplimiento de la Sentencia y Suspensión del Plazo para Cumplimiento.....	167
3.16.4.- De las Acciones para asegurar el cumplimiento de la sentencia..	171
3.17.- Recursos Intraprocesales.....	177
3.17.1.- Reclamación.....	177
3.17.2.- Queja.....	179
3.17.3.- Revisión.....	179
3.18.- Notificaciones y Cómputo de los Términos.....	182
4.- La Tramitación De Facto del Proceso Contencioso Administrativo Federal en la Vía Sumaria.....	186

4.1.- Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Exposición de Motivos.....	176
4.2.- Decreto de reforma de ley.....	194
4.3.- El Proceso Sumario en el Juicio Contencioso Administrativo a la Luz de la Exposición de Motivos de las Reformas del 10 de Diciembre de 2010.....	200
4.4.- Asimilación del Proceso Sumario por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	210
4.5.- La Realidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el Proceso Sumario.....	220
4.6. La Necesidad de un Proceso más Ágil.....	230
4.7.- Propuesta.....	235
4.7.1.- Propuesta Legislativa.....	235
4.7.2.- Propuesta al Interior del Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa.....	237

5.- Juicio en la Vía Sumaria. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Estudio Comparativo.....241

5.1. El Decreto por el que se Reforma, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	241
5.2. Estudio Comparativo entre el Proceso Sumario Contenido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	241

6.- CONCLUSIONES.....249

7.- BIBLIOGRAFÍA.....252

INTRODUCCIÓN

El diez de diciembre de dos mil diez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “**DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**”, a través del cual, se dio a conocer el capítulo XI denominado “**Del Juicio en la Vía Sumaria**”, en el que se prevén diversas disposiciones que regulan una nueva modalidad del proceso contencioso administrativo, que tal como lo sugiere el título, se trata de una variable que se constriñe en abreviar los plazos y términos, así como, en simplificar diversas figuras jurídico procesales, previstas para el hoy denominado proceso ordinario.

Cabe destacar, que el relatado decreto en su *tercer artículo transitorio* prescribía que las disposiciones correspondientes al proceso seguido en la vía sumaria, entrarían en vigor a partir de los doscientos cuarenta días naturales siguientes, a la fecha de su publicación, haciendo la precisión de que los juicios que en ese momento se encontraban en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, continuarían substanciándose y resolviéndose conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

Así, mientras la reformas producían, *prima facie*, un buen ver a la vista de los justiciables, al interior del Tribunal se gestaba una serie de dudas, y vacíos al respecto, así como, preocupación entre el personal jurisdiccional, que radicaba en la posibilidad para tramitar los procesos dentro de los abreviados plazos y términos ahora previstos en la vía sumaria, máxime que la mayoría de los casos puestos a consideración del mencionado órgano jurisdiccional, se ubican dentro de las hipótesis que al efecto prevé el artículo 58-2, en razón de la materia y cuantía.

Una vez que entraron en vigor las reformas en comento, tanto el personal jurisdiccional, como en su momento el justiciable, fueron objeto de las secuelas que

dejó tramitar con premura los procesos, sin que para ello hubiese modificado considerablemente la estructura propia de las Salas Regionales, es decir, sin contar con mayores recursos humanos y materiales que solventaran la nueva carga de trabajo, que en enseguida, se vio agravada con la creación de la Procuraduría Federal del Contribuyente (PRODECON) en el año dos mil once, y últimamente, con la entrada en vigor de las reformas en materia fiscal del dos mil catorce, lo anterior, invariablemente repercute en la calidad tanto de los procesos tramitados en la vía sumaria, como en la ordinaria, pues estos últimos, suelen ser rezagando en favor del apuro por gestionar y resolver las demandas promovidas conforme al artículo 52-1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese sentido, se cuestionó la aplicación positiva de las reformas, ante una realidad que no corresponde a las exigencias de éstas, pues si bien, el personal jurisdiccional se encontraba dispuesto a incorporarlas, lo cierto es que carece de recursos materiales y humanos, para dar cabida a la aplicación armónica de ellas.

Bajo las anteriores consideraciones, se ideó la elaboración de este trabajado de investigación, que se centró en identificar el problema real en la impartición de la justicia fiscal y administrativa, para determinar las fallas en la solución impuesta por el legislador (reformas del diez de diciembre de dos mil diez, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), y en su caso, obtener una solución efectiva, que logre corregir el problema de la carga de trabajo, y de la exigua aplicación de las normas que rigen el proceso contencioso administrativo, sin menos cabo de la calidad jurisdiccional.

Para los relatados efectos, esta obra, se desarrolla en cuatro puntos medulares, los cuales, se consideran indispensables, tratándose de la elaboración de una tesis para la obtención del grado de licenciado en derecho, pues atienden a un desenvolvimiento didáctico del tema, así se tiene: **a)** Generalidades Sobre el Derecho Procesal, Administrativo y Fiscal; **b)** Antecedentes del Proceso Contencioso Administrativo y Fiscal; **c)** El Proceso Contencioso Administrativo; **d)**

La Tramitación de Facto del Proceso Contencioso Administrativo en la Vía Sumaria; y, **e)** Juicio en la Vía Sumaria. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Estudio Comparativo.

Atento a la materia que nos ocupa, en el **primer capítulo** de esta tesis, es menester analizar los conceptos y términos cardinales de esta ciencia jurídica, situación que se repite con la materia fiscal y administrativa, en mérito de las especificaciones del proceso contencioso administrativo, que conoce de dichas áreas del derecho.

En el **segundo capítulo**, se hace referencia a la evolución del juicio contencioso administrativo federal, nótese que se trata de la evolución del proceso, y no así del Órgano Jurisdiccional, pues la *razón de ser* de tal apartado, no sólo se constriñe en contar con antecedentes aislados de la materia objeto de la investigación, como un requisito esencial de una tesis, sino de esclarecer el *porqué* de las reformas que nos ocupan, ¿cómo se llegó a ellas?, si alguna vez se reguló al respecto, ¿Realmente se trata de algo novedoso?, ¿Atiende a la realidad del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa?.

Por otro lado, el **tercer capítulo**, atiende a las mismas consideraciones del primero, pues se hace consistir en los elementos esenciales de la materia contenciosa administrativa, objeto de estudio de la presente investigación.

El **cuarto capítulo**, medular en la elaboración de la presente, pues constituye la sustancia de esta investigación, analiza el problema real y la solución adecuada bajo las consideraciones apuntadas líneas anterior, lo anterior, a la luz de las consecuencias de hecho en el actuar jurisdiccional, motivo de la entrada en vigor de las reformas objeto de estudio y su ambigua aplicación.

Finalmente, el **quinto capítulo**, consiste en un cuadro comparativo entre el Título II, Capítulo XI, “**Del Juicio en la Vía Sumaria**”, de la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo; y el Título II, Capítulo XV, “**Del Juicio en la Vía Sumaria**”, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.- Generalidades Sobre El Derecho Procesal, Administrativo y Fiscal.

En este primer capítulo, se abordan diversos conceptos jurídico procesales y jurídico sustantivos, los cuales son necesarios para esclarecer el tema principal que se propone en la presente tesis. Ahora bien, aun cuando el tema principal de ésta proposición tiene como objeto de estudio una norma procesal o adjetiva, también es cierto que no es posible prescindir de los conceptos jurídico sustantivos, como lo son aquéllos sobre derecho administrativo y fiscal, ello en virtud de que es menester comprender la materia del proceso contencioso administrativo, para elucidar el porqué de su estructura, formas, plazos, características que le son comunes a cada proceso jurisdiccional, así el penal, constitucional, civil, mercantil, y por supuesto el fiscal y administrativo.

Por otro lado se estudiarán conceptos que son esenciales como el de derecho, el cual, no puede dejar de ser tomado en consideración en cualquier obra que trate temas jurídicos, lo mismo sucede con el concepto de derecho público, rama de la cual se desprende el derecho procesal.

De igual manera se presta atención al tema de la justicia, que si bien podría pertenecer a cualquier campo de la filosofía del derecho, lo cierto es que hablando de derecho procesal, es fácil identificar que la justicia no es sino el objeto de éste, de allí la frase de *impartición de justicia*, aquélla que se ha conservado como uno de los fines del derecho, de ahí la importante labor gestada en tribunales, juzgados y cortes.

Por supuesto se han de estudiar conceptos jurídico procesales, como los de juicio, proceso, procedimiento, entre otros, y aunque parezca innecesario; por advertir que son temas planteados una y otra vez en la mayoría de los libros sobre derecho procesal, es un hecho que la técnica legislativa deja mucho a desear respecto de los términos jurídicos utilizados en las leyes adjetivas. No siendo óbice el arduo trabajo que han desarrollado los procesalistas más destacados a efecto de

identificar las marcadas diferencias entre uno y otro concepto jurídico procesal; así, por ejemplo, las diferencias entre juicio y proceso, o proceso y procedimiento, mismas que aunque parecieran no ser de mayor importancia a todos aquéllos que intervienen en la creación de leyes, si la tiene para aquéllos que llevan puesto el velo académico; luego, se entiende la relevancia de ser exactos en el léxico jurídico, pues resulta inaceptable que las leyes se manejen inadecuadamente, por lo que, se ha de aclarar y profundizar en estos temas tanto como sea menester.

Así, el analizar los conceptos que aquí se enlistan, tienen por objeto guiar el entendimiento de la proposición que se plantea en esta tesis; a efecto de justificar las diversas connotaciones que se le den al léxico utilizado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (lo constituye el objeto de estudio). Comprender de manera objetiva el estudio que se practique a documentos oficiales (mismos que se utilizarán para acreditar la hipótesis sostenida) y sobre todo porque es ineludible conocer con certeza los conceptos jurídico procesales; y por supuesto los jurídico sustantivos y jurídico filosóficos, primigenios para aceptar que la propuesta aquí expuesta, deviene de una práctica de la ciencia jurídica y en consecuencia encontrarla debidamente justificada.

1.1.- Derecho y Derecho Público.

En el presente apartado se procederá a definir y entender el concepto de derecho y derecho público. No sólo porque así lo requiere cualquier tesis en la materia, sino por el propósito que alberga el presente documento, esto es, redefinir y escudriñar a conciencia el alcance de cada concepto, el cual va íntimamente relacionado con los subsecuentes, así, hasta llegar a la postura principal. Bajo esa tesitura es menester no sólo definir, sino comprender el porqué del derecho, el porqué de una subdivisión de éste, percibir, las razones que se toman en consideración para exponer el daño que se pudiere ocasionar a las instituciones jurídicas y sociales; si una ley no es emitida conforme a los principios y bases de

derecho; o bien, si la justicia no se impartiera bajo la premisa de conocer con claridad los conceptos fundamentales del derecho.

1.1.1.- Derecho.

¿Qué es el Derecho? A lo largo del tiempo se ha divergido sobre este concepto, que si bien pudiese parecer sencillo de explicar, lo cierto es que su significado ha trascendido al ámbito filosófico. Ello es así, toda vez que los estudiosos del derecho al momento de dar respuesta a la misma cuestión aquí planteada, llegaron a dos proposiciones distintas. Por un lado se esclareció al derecho como un simple conjunto de normas jurídicas destinadas a regular la conducta social; y por otro, se consideró el trabajo realizado en universidades, congresos, seminarios, entre otras instituciones jurisprudenciales, además, de las normas antes descritas, como derecho; determinando a éste como una ciencia. De tal manera que fue necesario asirse a la filosofía para desentrañar qué era efectivamente el derecho.

¿Por qué la filosofía? Como lo ha esbozado el maestro Manuel Terán en su libro de *"Filosofía del Derecho"*, la *"jurisprudencia técnica es insuficiente para dar unidad de visión a los estudiosos mismos del derecho positivo"*.¹ En este caso fue insuficiente la *"jurisprudencia técnica"*, pues al revelarse el cuestionamiento sobre si el derecho es o no una ciencia, se advertía inconveniente que la misma (La jurisprudencia) se identificara de manera autónoma como una ciencia. Fue en ese momento cuando surgió la problemática, pues no era viable que al existir la duda del nivel de científicidad que tenía el derecho, fuera calificado por quienes eran partidarios de esa idea como tal. En ese sentido fue necesario que la filosofía se ocupara de esclarecer que tanto podía ser, o no, considerado como ciencia el derecho.

1.- TERÁN, Juan Manuel. *Filosofía del Derecho*. Décima Edición. México. Editorial Porrúa. 1986. p.13.

Para ello hay que comprender que la filosofía tiene por objeto resolver los problemas que van más allá del alcance de una ciencia. Y van más allá, porque la ciencia al ser producto de un conocimiento científico, valga la redundancia, se ha metodizado de tal manera que caprichosamente las ciencias, jurídica, económica, política, social, etcétera; se excluyen sin permitir que las mismas se examinen entre sí, a efecto de determinar objetivamente diversas cuestiones que no alcanzan a dilucidar en su rango de aplicación. Fue entonces que las ciencias se auxiliaron de la filosofía para desentrañar la verdad de sus principios, de sus máximas, de todas y cada una de las bases que las componían; y es que la filosofía, no tiene ningún parámetro que la delimite en el desarrollo de su trabajo a fin de llegar al conocimiento verdadero, de tal manera que puede allegarse de una u otra ciencia, de uno u otro método.

En esta vía fue que los estudiosos del derecho encontraron la respuesta. Terán señala en la citada obra que *“El derecho, ¿existe en la cultura como un conocimiento científico?”*,² dando respuesta a dicha cuestión de la siguiente manera: *“El juicio es una proposición que dice como es algo, en tanto que la norma es una proposición que expresa como debe ser algo. En consecuencia, toda proposición normativa obedece a la fórmula que enuncia algo que debe ser (...) por ejemplo un principio jurídico (...) expresa algo que debe ser, pero no enuncia algo que invariablemente es”*.³

En ese sentido el derecho no es una ciencia, pues éste sólo se constriñe a crear enunciados normativos sobre el *deber ser*, y no enunciados científicos que determinen qué son las cosas, por ejemplo, cómo deben actuar las personas en un determinado medio. Al respecto John Austin en su obra *“El Objeto de la Jurisprudencia”* señala que *“el derecho positivo es establecido, directa o indirectamente, por un cuerpo soberano a un miembro o miembros de una*

2.- ibídem. p. 43.

3.- ibídem. p. 44.

sociedad política independiente en la que el soberano es autoridad suprema".⁴ Identificándolo como un mandato que obtiene su coercitividad a través de un castigo en caso de incumplimiento.

De lo anterior hay que deducir que el derecho es creado por la voluntad de quienes tienen cierto poder sobre un conjunto de personas y que esa creación pudo no haber sido objeto de algún método o conocimiento científico, sino simplemente "del humor con que se despertó un rey", un legislador o un presidente.

Ahora bien, una vez aclarado que el derecho no es una ciencia, y sin embargo hay una ciencia del derecho, que tiene por objeto al mismo; bajo esa premisa se procederá a analizar qué es el derecho. Mismo que ha sido definido ininidad de veces, mas no se pretende utilizar el concepto de definición, pues definiciones hay muchas como ya se dijo, pero dar una visión de qué comprende éste, pocas veces es abordado por los autores.

Primeramente el derecho ha sido definido (de manera muy superficial) como el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto regular la conducta de una sociedad (por supuesto se está consciente de que hay definiciones más complejas, más no es el objeto de la presente tesis abordarlas). Sin embargo, el alcance del derecho es superior. Hay que entender porqué surgió el derecho, cuándo, cómo, dónde.

El derecho surgió antes que el mismo Estado y antes de éste, porque no tuvo que haber un Estado para que hubiese un grupo de personas, con una autoridad, en un lugar donde día tras día surgieran problemas en la convivencia laboral, familiar, amistosa, etcétera. El punto de partida fue un grupo de personas; luego,

4.- John Austin. *El Objeto de la Jurisprudencia*. Madrid. Editado por Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2002. P XXXV.

una problemática que dificultara la comunión entre éstas, subsecuentemente uno o varios personajes que por alguna razón tuviesen poder sobre los miembros de la comunidad; quizá fuerza, quizá sabiduría, probablemente mayor edad, algún carácter que lo, o los distinguiera de los demás, por infundir miedo o respeto; posteriormente, esa problemática sería llevada a oídos de aquel o aquellos sujetos con el poder de sobreponerse ante la comunidad a fin de conservar su fuerza, conservaría el orden del grupo social a través de mandatos que dieran directrices de conducta que resolvieran los problemas de convivencia, y quien no las acatasen, serían castigados de alguna forma, ideando así lo que actualmente se conocen como norma perfecta.

Fue así que se crearon leyes, códigos, reglas, principios, un sistema de instrumentos que entrañaban mandatos generales; que en palabras de Austin no son otra cosa que *“leyes, y que los distingue de otras formas imperativas, sino el propósito de imponer un daño cuando son incumplidos. Este daño es una sanción, esencia de los deberes y obligaciones legales”*,⁵ con la finalidad de regular no la sociedad, sino la conducta de los miembros de ésta. Es un sistema y no un conjunto, porque en la actualidad el derecho no se puede pensar, ni aplicar de manera aislada. Hoy en día las normas tienen excepciones, y las excepciones otras tantas. El derecho interno o nacional ya no puede concebirse separado del derecho supranacional. Es por eso que es un sistema. La norma tiene principios y los principios máximas. Y todos ellos son vigilados por un tribunal constitucional o corte suprema, que decida como se han de interpretar, a través de la jurisprudencia, consecuentemente, tampoco puede aplicarse una norma sin tener en consideración ésta.

Entonces hay que entender al derecho, como un sistema de normas, reglas, principios, máximas e interpretaciones judiciales que tienen por objeto regular la conducta de los miembros de una sociedad, traducido en mandatos generales con

5.- ibídem. p. XXXIII.

un carácter heterónomo, externo, bilateral; pero sobre todo, coercible, siendo este el carácter que define a la norma jurídica por excelencia, la prescripción legal estará garantizada por una sanción, identificando a este tipo de norma como perfecta, con efecto eficaz; lo anterior, sin que sea óbice la existencia de normas preventivas que no tengan como resultado por su inobservancia una sanción, más bien auxilian a aquéllas a evitar su incumplimiento.

1.1.2.- Derecho Público.

*“Un orden es valioso, en primer término, por razones prácticas: es esencia a los fines de la claridad, como medio para hallar el camino en el complejo tema del derecho”.*⁶ Se cita a Alf Ross quien de esa manera justifica la importancia de hacer una división y clasificación del derecho en el desarrollo de su estudio, pues además, señala que ello siempre *“ayuda al estudioso a analizar el material jurídico, revela problemas y descubre semejanzas y diferencias ocultas”.*⁷

Una vez dicho lo anterior se procederá a analizar una de las divisiones más estudiadas en la ciencia del derecho, pero también más criticadas por diversos autores en la materia.

A través del tiempo; en el desarrollo de la ciencia jurídica, ha existido la necesidad de dividir y clasificar los diferentes aspectos que puede tomar el derecho al momento de dilucidar su alcance. Es así que el derecho se ha dividido en ramas y éstas clasificado en; por ejemplo, derecho objetivo y subjetivo, positivo y natural, sustantivo y adjetivo, vigente y positivo, público y privado, entre otras; esta última de suma importancia para el estudio que representa esta tesis y misma que se abordara en particular.

6.- ROSS, Alf. Sobre el Derecho y la Justicia. Segunda Edición. Argentina. Editorial Eudeba, SEM. 1998. p. 251.

7.- *ibidem*. p. 252.

El merito que tiene dicha clasificación para ser tomada en cuenta con individual importancia, es que nuestro objeto de estudio forma parte del derecho procesal, y éste a su vez se ubica en la subdivisión que se desprende del derecho público. Es entonces menester comprender no sólo el derecho procesal, sino también desentrañar el origen, para entender el interés que busca proteger, así como, la posición del individuo ante dicha norma jurídica.

Ahora bien, como ya se hacía referencia, la división a que se alude ha sido muy estudiada, desde los anales de nuestra familia jurídica con el derecho romano, hasta la actualidad en que el examen que se práctica a esta clasificación ha tomado un carácter negativo, en el sentido en que actualmente los estudiosos del derecho rechazan la necesidad de clasificar el derecho en público y privado.

Para muestra de ello la exposición de Eduardo García Máynez en su libro de *“Introducción al Estudio del Derecho”*, quien no sólo adquiere una posición tajantemente negativa al respecto, sino que también integra una lista de reconocidos juristas que han discernido su opinión de aquellas tesis que justifican la clasificación del derecho en aquellas dos ramas. Entre ellos están Radbruch, Duguit, Gurvitch y Kelsen.⁸ Máynez, apoyado en las tesis de los antes mencionados, se encarga de aminorar la validez de diversas teorías que apoyan la necesidad de la aludida clasificación, como al efecto lo son: la teoría romana, la teoría de la naturaleza relación, y la tesis de Roguín.

Para comprender la relevancia de aquella clasificación, se analizará una de las teorías más criticadas por Máynez, pero que representa el origen de dicha división del derecho, esto es, la teoría clásica o romana. Respecto de la cual señala tres objeciones principales, por un lado que la teoría romana o del *“interés en juego es un criterio sumamente vago que, por otra parte, los autores de la doctrina no se tomaron el trabajo de definir”*, (...) por otro, que ésta (...)

8.- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Sexagésima Edición. México. Editorial Porrúa. 2008. p.131.

“desconoce, o parece ignorar, el hecho de que los intereses privados y públicos no se hallan desvinculados sino, por el contrario, fundidos de tal manera, que es difícil, cuando no imposible, señalar en cada caso dónde termina el particular y donde empieza el colectivo” (...) por último, señala que (...) *“la determinación de la índole, privada o pública, de una institución o una norma de derecho, queda por completo al arbitrio del legislador, ya que éste será quien establezca en cada caso, según sus personales convicciones, que intereses son de orden público y cuáles de naturaleza privada”*.⁹

La teoría romana se basa en el criterio sostenido por el conocido jurista romano Domicio Ulpiano, criterio contenido tanto en el Digesto como en las Instituciones del Emperador Justiniano que forman parte del *Corpus Iuris Civilis*, dicho criterio sostiene que *“Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat. Privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet”*.¹⁰ Del mismo se advierte que el derecho público es identificado como el referente al pueblo romano, mientras que el privado hace referencia a la utilidad de los particulares. Por lo que es menester comprender qué abarcaba el significado de lo *“referente al pueblo romano”*, puesto que si se comprende esta teoría aislada de la cultura jurídico romana y únicamente con base en el criterio sostenido por Ulpiano, seguramente no se esclarecería satisfactoriamente el porqué de aquella clasificación.

Cuando se señala que el derecho público comprende lo relativo al pueblo romano; también traducido por otros, como lo relativo al Estado, y en contraposición lo relativo al particular, se pueden identificar tres elementos que buscan determinar la naturaleza de la norma jurídica frente al sujeto de derecho.

a.- Identificar el interés que protege, esto es, si es colectivo o individual;

9.- ibídem. p. 132.

10.- Instituciones del Emperador Romano. Libro Primero. Título Primero. Numeral 4. *“4.- Dos son las partes de este estudio: una el derecho público; otra el derecho privado. El primero es el que se refiere al gobierno del pueblo romano; el segundo atiende a la utilidad de los particulares...”*

- b.- identificar la flexibilidad de la norma frente a la voluntad del particular; y,
- c.- por último la posición del Estado frente a la violación de la norma.

Así, se advierte que lo expuesto por Máynez no es del todo correcto, ya que si bien uno de los aspectos que toma en consideración la teoría romana es el interés que protege, lo cierto es que no es el único, en consecuencia, se estaría dejando de lado el aspecto que refiere a la posición del sujeto de derecho, ante la norma y la posición de la autoridad ante la misma. Elementos que sólo pueden entenderse de manera conjunta.

En atención al primer elemento, identificado como el interés que protege la norma, resulta un error entenderlo como al efecto lo manejo la teoría del *interés en juego*, indebidamente traducida como la teoría clásica o romana. Pues si se analiza sin dejar de considerar los otros dos elementos subsecuentes, se percibe que no significa que la norma de derecho público no se incline por el interés particular, ni viceversa. Pues es algo de lo más criticado por los juristas. El elemento del interés en juego deviene relacionado necesariamente con la flexibilidad de la norma frente a la voluntad del particular y la posición del Estado frente a la violación que haya de esa norma.

Para ello hay que comprender la trascendencia que significaba en el derecho romano; y sin lugar a dudas en la actualidad, la flexibilidad con que se caracterizan las normas del derecho civil o mercantil, mismas que atiende a la facilidad para contratar a voluntad de los particulares sin que el Estado tenga que intervenir en la manera en que deseen obligarse éstos. Sin que ello implique que dichas normas dejen de ser de orden público, o bien, que ameriten falta de vigilancia por el Estado. Es por ello que señala Domicio Ulpiano que son de la utilidad del particular, es decir, protegen el importantísimo principio de la *autonomía de la voluntad*, protegen aquello que le interesa de manera particular al sujeto de derecho, aquello que le es útil para obligarse en la medida que su negocio jurídico lo amerita; en el sentido en

que el particular advertirá la manera más adecuada de hacerlo y no así el Estado. En consecuencia, se observa que no es interés del particular la forma en que otro individuo, ajeno a su negocio jurídico, se obligó con otro sujeto de la misma condición y así consecutivamente. A ello atiende señalar que no es interés de la colectividad; para ello, se debe concientizar en que es lo que comprende el concepto de derecho privado, derecho civil y derecho mercantil, así como de dónde surgió, esto es, la cultura romana exaltante del derecho civil, derecho de obligaciones.

Ahora bien, no se puede señalar que la norma de derecho público es del interés colectivo, en el sentido de que no le importa al particular. Más bien refiere a que protege un bien jurídico superior, esto es, al individuo dentro de una sociedad y para ello hay que advertir cuales son las normas que comprende dicha clasificación. El derecho penal, administrativo, procesal, fiscal, entre otros; en ese sentido, se puede identificar que aquellas normas son de tal trascendencia para la sociedad en comunidad, que no pueden estar sujetas a la voluntad del particular. De hecho al particular le interesa que el Estado resguarde objetivamente esta relación entre el individuo y él, sin dejar de advertir que es lo que comprende la palabra Estado a efecto de no identificándola únicamente con el concepto gobierno, sino también con el concepto pueblo y territorio.

De ello surge el tercer elemento, la posición de la autoridad frente a la norma jurídica violada. Dicha tesis, que aquí se identifica como un elemento más de la teoría clásica, es abordada por Alf Ross en su libro el “Derecho y la Justicia”.

Al respecto señala que *“el derecho presupone un conjunto de autoridades públicas (...). Autoridad significa competencia como función social; la competencia no es conferida a la persona competente para la protección de sus intereses propios, sino para la protección de los intereses de una comunidad. El propósito social se manifiesta en restricciones que hacen al ejercicio de la competencia y a su contenido (...), mientras que la competencia privada puede ser ejercida libremente, a satisfacción del individuo, el ejercicio de la competencia social es un*

*deber, un cargo en el sentido más amplio, tal como hay deberes más o menos definidos, relativos a la manera en que se ejerce la competencia. Estos deberes están acompañados de sanciones y de medidas de control para la corrección del ejercicio incorrecto de la competencia (...), mientras que la competencia individual es autónoma, esto es, limitada a la potestad de obligar al individuo o a otro con su consentimiento, la autoridad es heterónoma, esto es, incluye la potestad de obligar a otros sin su consentimiento”.*¹¹

Alf Ross, muestra la importancia que tiene la autoridad frente a la violación de la norma de derecho público, por tratarse de normas que resguardan un bien jurídico superior, que es la trasgresión a un elemento esencial del Estado y que no pueden supeditarse a la determinación de la voluntad del particular, en consecuencia las restricciones y la tolerancia de la autoridad, en relación a la conducta que adquiera el particular frente a la aludida clasificación tienen un carácter más estricto.

Asimismo, se puede advertir la menesterosa relación que existe entre los tres elementos que comprenden el derecho público. Pues el mismo Alf Ross toca el tema de la voluntad del particular frente a la norma y la posición de la autoridad en relación al interés que protege ésta.

Bajo las consideraciones anotadas, se esclarece la importancia que tiene el estudio de una ley adjetiva; y no sólo el estudio, sino la ley por sí misma, como un conjunto de normas jurídicas destinadas a dirigir al derecho a su fin último, que es, en el caso, la justicia. Lo que es así, pues la misma al ser materia del derecho procesal, y éste a su vez, una ramificación del derecho público, que tiene por objeto la protección de un interés colectivo, por devenir en una norma sustraída de

11. - ROSS, Alf. op cit. nota 6. p. 252.

la voluntad del particular, y por significar el respaldo de la estricta posición de la autoridad frente a su aplicación.

Por otro lado, el derecho público está íntimamente relacionado con las materias que son objeto del juicio contencioso administrativo, que es el objeto de estudio, esto es, el derecho administrativo y fiscal.

1.2.- El Derecho Fiscal y Administrativo, Objeto del Proceso Contencioso Administrativo Federal.

Se considera menester identificar y conocer el contenido de las materias que son objeto del juicio contencioso administrativo. Esto, con la finalidad de advertir la importancia que adquiere dicho proceso en el ámbito social, comprender las exigencias que requiere el mismo en virtud de las afectaciones que pueda resentir el Estado, ente creado para el resguardo y conservación de la población; en caso de que se pase por encima de las normas de derecho público que a continuación se alude.

1.2.1.- Derecho Administrativo.

En la concepción del maestro Héctor González Uribe, el Estado está integrado por cinco elementos. Es una *“agrupación humana (...), asentada en un territorio (...), dotada de un orden jurídico (...), regida por una autoridad (... y...) unificada en torno a un fin común”*.¹² De este último elemento se advierte la necesidad que llevó a aquella agrupación humana a constituirse bajo la anterior estructura, esto es, el citado fin común. Dicho fin común significa el bienestar que el Estado pudiera otorgarles, bienestar que se traducía en un conjunto de actividades tendientes a consolidarlo, como lo es la seguridad pública, servicios públicos, mantenimiento y conservación del territorio en que decidieron asentarse,

12.- Gonzales Uribe, Héctor. Teoría Política. Decima Quinta Edición. México. Editorial Porrúa. 2007. p 15 -16.

así como un sinfín de actos que quedaron a cargo de una autoridad o gobierno.

El Estado a fin de satisfacer los intereses de la colectividad, tuvo necesariamente que crear una estructura que se encargara de gestionar aquellas actividades; de tal forma que surge la llamada administración pública, desplegada en un conjunto de entes y funciones.

Tratándose de un Estado de derecho y que necesariamente el ejercicio de la administración pública, a través de aquellos entes facultados para llevar a cabo ciertas atribuciones; significaba la interrelación entre ésta y los gobernados, siendo ineludible que naciera un conjunto sistematizado de reglas, normas y criterios que regularan el descrito vínculo; así como, la estructura de la administración, sus atribuciones y facultades. Es en ese momento, cuando se identifica un tipo de norma que regulan una materia en especial, logrando su autonomía de las demás ramas del derecho y edifican una nueva, llamada derecho administrativo.

En ese sentido, hay que señalar que el derecho administrativo es un conjunto sistematizado de reglas, normas jurídicas y criterios, tendientes a regular el ejercicio de la administración pública, en atención al vínculo que existe entre ésta y los gobernados, así como, con los entes que la componen. Estas normas, reglas y criterios tienen por objeto que la administración pública pueda dar respuesta eficazmente a las exigencias de un Estado, con ello éste pueda lograr sus objetivo y cumplir su fin último.

Dicho criterio es igualmente sostenido por el maestro Nava Negrete en su libro *“Derecho Administrativo Mexicano”*, quien señala que *“la administración pública tiene como único fin o razón de ser el realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno. Si gobernar es fijar metas, propósitos o políticas, administrar es disponer los medios para la realización concreta o la conquista de tales objetivo”*.¹³

13.- NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Tercera Edición. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2007. p. 25.

Respecto de la cita, si bien se difiere entre el origen de los objetivos por cumplir, lo cierto es, que se coincide con el maestro Nava Negrete en que la administración pública se convierte en un instrumento para que el Estado lleve a cabo sus fines o metas.

La relevancia de precisar que es lo que comprende la administración pública, significa entender que es el derecho administrativo, pues es ésta el objeto que regula, o bien, tratándose de la ciencia del derecho administrativo; en términos de lo expuesto en el apartado 1.1; es el objeto de estudio de esta ciencia, como bien lo precisa Rafael Martínez Morales aduciendo que la *“ciencia del derecho administrativo es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos”*.¹⁴

1.2.2.- Derecho Fiscal.

Para que la administración pública pueda llevar a cabo dichas actividades y efectivamente se alcancen los fines del Estado, es menester que éste cuente con recursos económicos; encomendándole al gobierno la tarea de ubicar y crear fuentes económicas viables, para posteriormente destinarlas a un fondo común a efecto de redistribuirla a los diversos entes públicos y éstos ejecuten las atribuciones a que están facultados. Lo anterior, es lo que se ha conceptualizado como la *actividad financiera del Estado* y que es definida por autores como el fiscalista Hugo Carrasco Iriarte como *“el universo de acciones y actos por cuyo medio éste obtiene recursos para realizar el gasto público y la manera como éstos se administran, o sea, la obtención de medios económicos y su inversión en la atención de las necesidades generales de la población y las propias del Estado”*.¹⁵

14.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er. Curso*. Quinta Edición. México. Editorial OXFORD. 2010. p. 4.

15.- CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I*. Sexta Edición. México. Editorial IURE editores. 2010. p. 2.

Dicho lo anterior se observa que el destino del mencionado fondo común, para la redirección de los recursos económicos, es el llamado gasto público a que hace referencia el artículo 31, fracción IV, del Pacto Federal, el cual, comprende un conjunto de erogaciones (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 4, primer párrafo) que sólo pueden ser atendidas a través de diversas figuras jurídico económicas y jurídico financieras que le brindan al Estado los ingresos necesarios. Algunas de estas figuras son los *ingresos tributarios*, como impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; e *ingresos no tributarios*, como empréstitos públicos, ingresos obtenidos por contraprestaciones de servicios que preste el gobierno en su función de derecho privado; así como, por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado; y finalmente, *ingresos por deuda pública*.¹⁶

Bajo el mismo supuesto de encontrarse ante un Estado de derecho, se consiente en la necesidad de una debida regulación jurídica de cada una de las manifestaciones humanas, y siendo que la actividad financiera es sin duda una de ellas, se tiene que en la actualidad el cumulo de leyes, reglamentos, tratados, decretos, acuerdos de carácter general, y otros, como jurisprudencia y principios jurídicos, son extensísimos en atención a la importancia que amerita la materia para el sostenimiento del Estado; y por supuesto, por la delicada relación que surge entre la autoridad fiscal encargada y el particular, que para la presente materia son identificados como fisco y contribuyente.

Este amplio conjunto sistematizado de normas jurídicas se encuentra albergado principalmente en tres ramas del derecho, el derecho financiero, el derecho fiscal y el derecho tributario, cada uno de ellos derivado del otro. Primeramente se tiene que el derecho financiero se encarga de regular la actividad financiera del Estado, esto es, ingresos, gasto público, y la optimización de los recursos en razón de las necesidades de aquél.

16.- MONTELONGO VALENCIA, Orlando. *Instituciones de Derecho Financiero*. México. Editorial Independiente. 2011. p. 68.

Dado lo cual, es dable señalar que el derecho fiscal se gesta en el derecho financiero, pues son los ingresos fiscales parte del estudio de éste; así, el derecho fiscal no es sino el un conjunto de normas, reglas jurídicas, criterios judiciales y principios generales de derecho, tendientes a normar lo concerniente a la captación de ingresos, tributarios y no tributarios; que deba percibir la autoridad, a efecto de destinarla al gasto público.

Respecto al concepto de derecho tributario, se considera menester hacer la aclaración sobre su contenido y alcance, ya que es común confundirlo con el de derecho fiscal, sin embargo aquél no es sino una subdivisión de éste último, pues mientras el derecho fiscal abarca la totalidad de los ingresos percibidos por el gobierno, el derecho tributario comprende únicamente las contribuciones contempladas estas últimas en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación.¹⁷

1.3.- Términos procesales necesarios para el estudio de una ley adjetiva.

1.3.1.- Derecho Procesal.

*“El respeto de las normas sustantivas se confía, en un primer momento a la libre voluntad de los individuos, a los cuales las mismas están dirigidos; sólo en segundo momento, cuando aquéllas no hayan sido observadas voluntariamente, el Estado intervendrá para imponer su observancia mediante la puesta en práctica de la garantía jurisdiccional”.*¹⁸

17.- Si bien el artículo 2°, fracción II del Código Fiscal de la Federación, las aportaciones de seguridad social son consideradas como contribuciones, lo cierto es que en la realidad empírico jurídica, las contribuciones no tienen el carácter de ser una contribución, más bien, fueron incluidas dentro de este concepto a efecto de proteger la seguridad social, haciendo posible que se practiquen cobros económico coactivos en el caso de que no sean pagadas las referidas aportaciones.

18.- CALAMANDREI, Piero. *Istituzioni di Diritto Processuale Civile (Derecho Procesal Civil)*. México. Editorial Harla. 1997. Volumen 2. p. 84.

Con dichas palabras el jurista Calamandrei expone el instante en que el derecho procesal es instrumentado con motivo de la activación del aparato jurisdiccional encargado al gobierno.

Efectivamente, el hecho de que un Estado cuente con un orden normativo, no significa que dejen de presentarse dificultades en la convivencia entre los individuos de una sociedad. Sin embargo, la existencia de dicho orden normativo, ya presupone que la falta de acatamiento a un precepto jurídico, se traduce en la imposición de una sanción, claro a menos que se hable de un orden jurídico ineficaz, según lo describe Kelsen y Bobbio, o bien, por imperar en él las llamadas normas imperfectas.

Bajo el supuesto de que la norma jurídica fue violada, surge la inconformidad de tres sujetos de derecho. Quien señala haber sido lesionado en su esfera jurídica, por quien inobservó la ley, en detrimento de sus derechos; quien supuestamente cometió la violación; y, el Estado como protector y presunto afectado en su orden normativo.

“En los ambientes sociales primitivos, la contestación a la violación o desconocimiento de los derechos subjetivos se presentaba en una forma desmedida, imperaba el sistema de autodefensa o venganza privada. Posteriormente, la contestación a dichas agresiones fue equivalente al daño causado y aparece el régimen de la Ley del Talión. Más tarde, el ofendido renuncia al ejercicio de la fuerza física recibiendo a cambio una cantidad de bienes, sistema de la composición voluntaria, que se ve por último sepultado por la injerencia de la autoridad pública, quién fija no sólo los medios legales para obtener la reparación sino también la cuantía de la sanción...”¹⁹

En efecto, en la actualidad, el gobierno tiene la función de dirimir dichas

19.- BIALOSTOSKY, Sara. *Panorama de Derecho Romano*. Octava Edición. México. Editorial Porrúa. 2007. p. 69.

controversias, pero no sólo con la finalidad de restituir al afectado en el goce de sus derechos, sino también, para averiguar si en realidad se cometió tal falta, y en su caso, pronunciarse sobre la procedencia de la sanción impuesta. He ahí, el derecho humano contenido en el artículo 14, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna, el cual, dispone que nadie podrá ser privado de su libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, donde se deberán cumplir las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con posterioridad al hecho.

Para tal efecto la autoridad pública ha creado un conjunto de instituciones que se encargaran de producir la relatada actividad jurisdiccional; misma que deberá cumplir con ciertos requisitos y formalidades, establecidas por las leyes procesales, a efecto de que los interesados puedan realmente enderezar su situación jurídica; dando resultado al derecho procesal, que constituye un instrumento jurídico que tiene como finalidad hacer efectivo el derecho sustantivo, y en consecuencia, el derecho pueda alcanzar sus fines de seguridad jurídica, justicia y bien común.

1.3.2.- Ley Procesal o Adjetiva.

Lo anterior, da pauta a considerar otra importante división en el derecho, misma que puede ser aplicada a las normas, por un lado, están aquéllas que contienen derechos y obligaciones; en virtud de las relación jurídicas que se gestan entre los sujetos de derecho, con motivo de un hecho o fenómeno, y que por su naturaleza puede ser objeto del derecho civil, mercantil, penal, fiscal, administrativo, laboral; entre otros, es decir son sustanciales o bien sustantivas, pues atienden a un primer contenido jurídico de forma independiente. Por otro lado, están aquéllas que contienen un conjunto de instrumentos jurídicos destinados a regular las actuaciones jurisdiccionales, y que tienen conferido el definir la situación jurídica surgida con motivo de la aplicación del derecho sustantivo, razón por la cual, son conceptuadas como normas adjetivas, pues dependen de las primeras en tanto que,

van a determinar lo resultado de su puesta en práctica. Lo que no significa que la norma adjetiva no contenga derechos y obligaciones, en tanto se refiere a las actuaciones procesales.

Al respecto el jurista G. Chiovenda, señala en su libro *“Principios de Derecho Procesal Civil”*, que dicho criterio no debe tomarse de forma tajante, toda vez que el derecho procesal en cierta forma, resulta ser una norma de derecho sustantivo, exponiendo que *“...Aunque habitualmente se contraponen la ley sustancial a la ley procesal, sería erróneo creer que la segunda tiene siempre un carácter formal, porque garantiza un bien de vida que frecuentemente, como se ha visto hablando de la acción, no podría conseguirse sino en el proceso; pero es procesal porque se funda en la existencia del proceso, y deriva de ella...”*²⁰ Esto es, la norma procesal también crea nuevas situaciones jurídicas, en virtud de los derechos y obligaciones conferidos por la misma ley, que de hecho, pueden ser sujetos de un proceso distinto, como resultan ser las segundas instancias, he ahí donde, puede advertirse su calidad como norma sustancial.

Por otro lado, señala el mencionado jurista que la ley procesal tiene por objeto de regulación dos situaciones, pues, *“...regula la formación de los órganos jurisdiccionales, su condición jurídica (disciplina, garantías); la capacidad de los órganos públicos y de las partes para realizar actos jurídicos en el proceso...”*²¹, así como, *“...las formas de actuación de la ley, de los derechos y deberes de los órganos públicos y de las partes en el proceso, los efectos de los actos y medios jurídicos procesales”*.²²

En consecuencia, la *“...norma procesal se identifica, entonces, por la función que está llamada a cumplir, o sea, por su objeto, el cual es el mismo que el objeto del*

20.- CHIOVENDA, Giuseppe. *Principios de Derecho Procesal Civil*. México. TSJDF. Editado por la Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial. Tomo I. 2004. p. 121.

21.- *Ibidem*. p. 120

22.- *ídem*.

*proceso y, por consiguiente, se puede considerar como normas procesales a todas aquellas relacionadas con el desarrollo del proceso, las reglas referidas al desenvolvimiento de la acción, la defensa o reacción, la función jurisdiccional misma y las conductas de los terceros ajenos a la relación sustancial, conductas o actos proyectados o destinados a la solución del litigio mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido...*²³

1.3.3.- Proceso Jurisdiccional.

Ya se han sugerido los conceptos de proceso y jurisdicción, pero no así el concepto de proceso jurisdiccional, el cual, será objeto del presente subapartado donde se expondrá el significado de éste, que por una parte refiere a un proceso y por otra al calificativo jurisdiccional. Por proceso se entiende un “...conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial...”²⁴, mientras que, por jurisdicción se entiende “...la actividad aplicadora del derecho”.²⁵ Consecuentemente y utilizando un método lógico, se definiría en primera instancia al proceso jurisdiccional como el conjunto de fases sucesivas destinadas a la aplicación del derecho. No obstante, los avances en la ciencia jurídico procesal han superado la concepción que se pudiese construir en virtud de los términos que lo integran.

Primeramente por que la palabra jurisdiccional no sólo hace referencia a la aplicación del derecho, o a *decir el derecho* en atención a su descomposición etimológica. Asimismo, el término *proceso* ha alcanzado suficiente autonomía como para identificar que un proceso es jurisdiccional sin hacer referencia a dicho

23.- GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Décima Edición. México. Editorial OXFORD. 2009. p. 81.

24.- Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Consulta por electrónica. <http://lema.rae.es/drae/?val=proceso>.

25.- DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. Trigésimo Sexta Edición. México. 2007. p. 339.

adjetivo, en consecuencia, añadir el término jurisdiccional obliga a extender la definición a efecto de satisfacer el alcance de aquél.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha definido al proceso jurisdiccional como, “...*el conjunto de actos que, a través de diversas fases y dentro de un lapso específico, llevan a cabo dos o más sujetos entre los que ha surgido una controversia, a fin de que un órgano con facultades jurisdiccionales aplique las normas jurídicas necesarias para resolver dicha controversia, mediante una decisión revestida de fuerza y permanencia, normalmente denominada sentencia*”.²⁶

1.3.4.- Jurisdicción y Competencia.

De lo anterior expuesto, se puede descifrar otra de las acepciones a que hace referencia el término jurisdiccional. Como bien se señaló, quien se encarga de dirimir las controversias es la autoridad pública, a través de un órgano del gobierno facultado para ello, es decir, no puede hacerlo cualquier sujeto de derecho, en consecuencia, es una función restringida y otorgada como una “...*potestad para administrar justicia*”.²⁷

Es relevante señalar que el acto nacido de aquella potestad conferida a diversos órganos públicos, “...*presentan los rasgos (...) de ser concretos, particulares, personales y de mera aplicación (...) además (...), necesita excitarse o provocarse por el gobernado (...), da nacimiento a una relación triangular entre el Estado y los litigantes, y (...) está destinado siempre a dirimir o resolver un litigio*”.²⁸

El motivo de este apartado es precisar el significado de los términos procesales, no sólo, por que el tema medular de la presente esté confinado a dicha

26.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable, Elementos de Teoría General del Proceso*. Primera Edición. México. Editado por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. 2009. p. 9.

27.- DE PINA VARA, Rafael. op cit. nota 25. p. 339.

materia, sino porque en la práctica suelen usarse equívocamente los términos procesales, como sucede con las locuciones jurídicas de jurisdicción y competencia.

La competencia constituye el campo de aplicación de la jurisdicción, es decir, aquélla en virtud de diversos conceptos, como lo son la materia, territorio, grado, cuantía, etcétera; dirigirán la forma en que será puesta en práctica la jurisdicción. Es decir “...que la jurisdicción es la potestad de que se hallan revestidos los Jueces para administrar justicia, y la competencia, la facultad que tienen para conocer de ciertos negocios, ya por la naturaleza misma de las cosas, o bien por razón de las personas. La jurisdicción es el género, y la competencia la especie. Un Juez puede tener jurisdicción y no competencia, pero no al contrario. Para que tenga competencia, se requiere que el conocimiento del pleito le esté atribuido por la ley. La jurisdicción y la competencia emanan de la ley, más la competencia algunas veces también se deriva de la voluntad de las partes, lo que no sucede con la jurisdicción”.²⁹

1.3.5.- Proceso, Juicio, Litigio y Procedimiento.

El uso continuo de estos conceptos llevó a perder de vista el significado original de estas expresiones, sobre todo tratándose de juicio, proceso o procedimiento. Peor aún, advertir que dicha confusión está alcanzando los ordenamientos adjetivos, bajo esa guisa se procederá a exponer lo siguiente.

El juicio refiere a aquella “...operación del entendimiento, que consiste en

28.- COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. *Diccionario de Derecho Procesal*. Segunda Edición. México. Editorial OXFORD. 2010. P. 151.

29.- Tesis Aislada s/n°, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, 3a. Sala, T. XXV, Pág. 1648, N° IUS: 365 844.

comparar dos ideas para conocer y determinar sus relaciones".³⁰

Siendo que la sentencia del juzgador se identifica con aquella actividad que se describe en la citada definición, se percibe que es el resultado final, al que se le denomina juicio. Situación que se expone en las *Siete Partidas*, documento que contiene entre otros elementos, acepciones y términos jurídicos, como el de juicio, donde señala que "...*juicio en romance tanto quiere decir como sentencia en latín*".³¹ Idea que se comparte en el Manual del Justiciable sobre los Elementos de Teoría General del Proceso, donde se explica que "...*por juicio se entiende, entre otras acepciones, la operación mental que se realiza para dilucidar la solución de un problema dado, y si se acepta que la resolución de un proceso depende de una sentencia dictada por un juzgador, entonces puede concluirse que ha de hablarse de juicio cuando se haga referencia a la actuación que tiene un Juez para dirimir una controversia llevada ante él*".³² Sirve de apoyo a lo anterior tomar en consideración que dentro de las etapas procesales, el juicio configura ser una de ellas, en ese sentido, es éste una parte del todo, que es el proceso.

En esa guisa, se desaprueba tajantemente que la expresión de juicio y proceso sean indistintamente utilizadas, aun cuando, los mismos autores en la materia así lo hagan, pues el hecho de que con el tiempo se haya identificado una expresión con la otra, no significa que deje de ser un error conceptual en términos académicos.

¿Pero qué se debe entender por proceso? Si bien ya se definió lo que es un proceso jurisdiccional, no está de más citar el criterio emitido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que sostiene que "...*El proceso es esencialmente un conjunto de actos desarrollados por el órgano*

30.- Diccionario de la Lengua Española. op cit. nota 24. <http://lema.rae.es/drae/?val=juicio>.

31.- Las Siete Partidas, Tercera Partida, Título 12, ley 1.

32.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Elementos de Teoría General del Proceso*. op cit. nota 26. p. 12.

*jurisdiccional, las partes interesadas y los terceros ajenos a la relación sustancial, cuya finalidad consiste en aplicar una ley o disposición general al caso concreto controvertido para darle la solución correspondiente”.*³³

De la lectura que se practique a la tesis de dicho tribunal, se puede observar que la diferencia es claramente definida. Pues el proceso se refiere a todas las actuaciones procesales, incluyendo el juicio, mientras que éste es sólo una etapa de aquél.

Otra clara confusión que se puede apreciar, principalmente en las leyes procesales, como es el caso de nuestra ley objeto de estudio; es la expresión de procedimiento, en relación al término proceso. El procedimiento al igual que el juicio, puede ser definido como parte del proceso, es decir, parte del todo. El procedimiento “...es un conjunto de actos que se verifican en la realidad dentro de un proceso, que habrá sido instaurado a causa de un litigio”.³⁴

Esto es, entendiendo que el proceso tiene diversas etapas, es admisible suponer que cada etapa debe seguir ciertas formalidades, las cuales, van a poder realizarse efectiva y eficazmente a través del seguimiento que se haga de un procedimiento. Como el desahogo de pruebas, la interposición de incidentes y recursos, entre otras actuaciones procesales.

En este último concepto se hace referencia al término de litigio, que no es sino el conflicto surgido entre los sujetos de derecho que llevan a una instancia jurisdiccional aquella problemática, por lo que, el litigio es el contenido de todo proceso jurisdiccional y el objeto a resolver por el juicio que deberá pronunciar el juzgador.

33.- Tesis I.7o.A.182 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XVI, Septiembre de 2002, p. 1355, N° IUS: 186 831.

34.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Elementos de Teoría General del Proceso*. op cit. nota 26. p. 14

1.3.6.- Relación Jurídico Procesal.

A lo largo de la historia, los conflictos surgidos con motivo de la aplicación del derecho sustantivo, ha ido evolucionando hasta el punto en que es la autoridad pública quien tiene el encargo de dirimir las controversias entre los particulares y no así, éstos por propia mano; no sólo por significar un paso hacia una sociedad más avanzada, sino porque ello significó un beneficio para los sujetos afectados que ahora podían verse restituidos en el goce de sus derecho; más aún, un beneficio para quien había provocado un daño en la esfera jurídica del otro, ya que muchas veces ese daño era impulsado por un agente diverso a la voluntad de éste, por lo que las medidas a tomar debían ser distintas a las efectuadas si el daño se hubiese realizado con dolo.

Es en virtud de uno de los fines del Estado, que el gobierno tenga la potestad para desempeñar el cargo de la función jurisdicción, como ya se señaló en el subapartado 1.3.4., y en consecuencia, sea parte en el proceso jurisdiccional como juzgador. Por otro lado, se encuentran todos aquellos que van a tomar un lugar en el juicio como interesados, esto es, el lesionado; el supuesto agresor de la norma jurídica; y, todos aquéllos que tengan la necesidad de intervenir, para la resolución adecuada del juicio que se le plantee al juzgador.

En relación al momento en que se actualiza dicho vínculo jurídico el Pleno de la Corte a sostenido que *“...la relación jurídica procesal que se inicia con la presentación de la demanda en las diversas ramas procesales, con excepción del proceso penal, y que se perfecciona con la contestación a ese libelo o la declaración de rebeldía, dicha relación procesal se desarrolla por todas las etapas del procedimiento, en cuanto éste subsiste y, con apoyo en esa vinculación de las partes con el Juez, también sirve de fundamento a las diversas expectativas y cargas de las primeras y de las atribuciones del segundo, es decir, mientras que el actor y demandado ofrecen y desahogan pruebas, formulan alegatos, solicitan*

*medidas precautorias, el Juez dicta todas las providencias durante el periodo del procedimiento y con respecto al juicio propiamente dicho”.*³⁵

Así la relación jurídico procesal representa el vínculo existente entre todos los que intervienen en el proceso jurisdiccional con la finalidad de resolver el litigio.

Dicha relación es identificada por la mayoría de los procesalistas como una relación triangular en virtud del número de partes, que son primarias en el desarrollo del proceso.

1.3.7.- Partes en el Proceso

Como ya se adelantó en el subapartado 1.3.1., al momento de surgir el litigio, surgen diversos interesados. Así, se tiene al sujeto que se dice dañado en su esfera jurídica; a quien se le imputa dicha afectación; y, al gobierno en su función de administrador de justicia. El primero; identificado como demandante o actor, tiene el derecho de accionar todo el aparato jurisdiccional, a efecto de que sea subsanado en el goce de sus derechos; el segundo, que adquiere el nombre de demandado, tiene derecho ser oído y escuchado en juicio, antes que la autoridad procesa a determinar si efectivamente el cometió la falta que se le imputa; el tercero, identificado con el juzgador, tiene por objeto hacerse de todos los elementos necesarios, a efecto de resolver la situación jurídica de ambas partes.

Son estas las partes esenciales, para que el proceso pueda iniciarse y subsistir, sin embargo, se advierte que en el desarrollo del proceso hay un sin número de sujetos que participan en diversos procedimientos como lo son los testigos, el tercero perjudicado o interesado, peritos, archivistas, pasantes, mecanógrafos, oficiales jurisdiccionales, secretarios de acuerdos, actuarios; entre otros.

35.- Tesis P. CLXXX/97, A. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. VI, Diciembre de 1997, p. 114, N° IUS: 197 229.

1.3.8.- Personalidad, Capacidad, Legitimación y Representación.

El tema por abordar tiene amplia relación con los términos de personalidad jurídica y capacidad legal, materia del derecho sustantivo. No obstante, la trascendencia de éstos a la materia procesal estriba en el carácter que estos le dan a una persona jurídica, sea física o jurídico colectiva; es decir, el ser un ente afecto a derechos y obligaciones. Señala la romanista Sara Bialostosky que el “...*hombre, considerado según la terminología kelseniana como centro de imputación de derechos y obligaciones constituye la persona, es decir, son sujetos de Derecho, aquellos que tienen el poder tutelado por el derecho objetivo de exigir de otra persona el cumplimiento de determinada conducta*”.³⁶

De allí surge la llamada capacidad legal, definida como “...*la condición jurídica en que se encuentran para adquirir derechos, contraer obligaciones y celebrar actos jurídicos en general y es de carácter material o sustantivo*”.³⁷

Dicha capacidad legal es otorgada a las personas en dos grados; el primero, sólo implica el contar con la aptitud de ser afecto de derechos y obligaciones, esto es, ser el titular de aquéllos. Al respecto, el Código Civil Federal en sus artículos 22 y 24; prevé que la capacidad jurídica de las personas se adquiere por el simple nacimiento, mientras que, el segundo grado de ésta, se presenta en el momento que al individuo está autorizado por la ley para disponer libremente de su persona y de sus bienes.

Esta última capacidad de ejercicio incide en la persona para que pueda encontrarse en “...*aptitud legal que le asiste a todo sujeto de derechos y obligaciones para actuar válidamente en el proceso como actor, demandado,*

36.- BIALOSTOSKY, Sara. op cit. nota 19. p. 41.

37.- Tesis s/nº, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, T. VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990, p. 95, Nº IUS 224 399.

tercero perjudicado o representante".³⁸ Dicha capacidad legal, cogida por el derecho procesal, es conocida como personalidad procesal.

Luego, es la capacidad de ejercicio aplicada al ámbito procesal, pues ello no implica que el sujeto sea titular de un derecho en primer grado o de goce, sólo denota la calidad de quien está facultado por la ley, para verse en la posibilidad de presentarse ante instancias jurisdiccionales y que sus actos cuenten con la validez con que se caracterizan los de un sujeto con la mayoría de edad y que no se encuentra incapacitado para el ejercicio de sus derechos y obligaciones; es decir, sólo atiende a un elemento formal, no sustancial.

No hace muchos años en la legislación mexicana, el término aludido, atendía a un significado distinto, significado que ha sido sustituido por el término de legitimidad procesal, al respecto señala el procesalista Ovalle Favela que la *"Reforma al art. 47 del CPCDF, publicada en el DOF del 10 de enero de 1986, cambió la denominación de la excepción de falta de personalidad o capacidad en el actor y la llamó genéricamente falta de legitimación procesal de las partes.*

Es indudable que la denominación de la excepción (...) era inadecuada porque no correspondía a todos los conceptos a los que realmente pretende referirse".³⁹ Situación similar pasaba con los criterios sostenidos por los Tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes definían a la personalidad en términos equívocos, esto es, lo definían y conceptuaban como legitimación procesal; sin embargo, en una tesis aislada correspondiente a la quinta época, emitida por la entonces Cuarta Sala de la Corte, expusieron que *"debe confundirse el ejercicio de un derecho, con la personalidad de quien lo ejercita, supuesto que*

38.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Elementos de Teoría General del Proceso*. op cit. nota 26. p. 26.

39.- OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*. Novena Edición. México. Editorial OXFORD. 2003. p. 86.

*con el primero se trata de objetivar situaciones jurídicas, y la segunda solamente se refiere a la forma y manera de ostentarse para hacer efectivo el derecho que se pretende tener; de manera que no debe confundirse una cuestión sustancial con una puramente formal, como sucede con frecuencia cuando, para alegar que una persona carece del derecho que pretende tutelar, se dice que carece de personalidad, sin **tomar en consideración que ésta consiste precisamente, en la capacidad de actuar ante las autoridades judiciales, independientemente de la justificación de los derechos o acciones que se pongan en ejercicio***".⁴⁰

La legitimación procesal, en cambio, va sujeta a un derecho que le asiste al individuo, el cual, es un requisito *sine quan non* podrá verse en la posibilidad de entablar diversas actuaciones procesales ante un órgano jurisdiccional.

"En general la doctrina considera la legitimación como la idoneidad de la persona para realizar un acto jurídico eficaz, inferida de la posesión que se tiene frente al acto; o sea, la relación que existe entre los sujetos o uno de los sujetos con el objeto".⁴¹

La legitimación se manifiesta en dos formas, la *ad processum* y la *ad causam*.⁴² La primera hace referencia a *"la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia (...)* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer",⁴³ mientras que

40.- Tesis s/n°, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, T. LXX, p. 2845, N° IUS: 377 166.

41.- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. *Contrato Civiles*. Decimosegunda Edición. México. Editorial Porrúa. 2008. p. 31.

42.- OVALLE FAVELA, José. op cit. nota 39. p. 86.

43.- **Tesis** 2a./J. 75/97, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. VII, Enero de 1998. p. 351, N° IUS: 196 956.

la segunda atiende a “...*la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio*”.⁴⁴

De ello se advierte que la divergencia que hay entre personalidad y legitimidad procesal es distante, pues mientras la primera sólo implica una aptitud para llevar a cabo actos válidos en virtud de la calidad en que se actúa, esto es, atiende únicamente a una capacidad de ejercicio; la segunda, implica una potestad para actuar en un proceso en virtud de una causa o un derecho de fondo, que en suma con aquélla crean la llamada capacidad procesal que no es sino la “...*facultad de poder comparecer ante los tribunales a ejercitar o defender un derecho, tiene carácter procedimental o adjetivo*”,⁴⁵ adviértase que se habla de facultad y no de aptitud, pues se puede tener ésta última, sin tener la primera, he ahí el contraste entre dichas expresiones.

La legitimidad *ad processum* puede actualizarse de formas distintas, ya sea por propio derecho, o bien, a través de un representante legal.

La representación legal puede darse en el campo del derecho en virtud de señalamiento expreso de ley; o por así convenir a los intereses del titular de un derecho. Ésta tiene un “...*carácter imperativo (...), inexcusable (...), irrevocable por el representado (...), de índole general en cuanto a los actos jurídicos (...), en la que el representante manifiesta su voluntad, no la del representado. Tal es el caso de: los menores no emancipados, la de los incapaces o incapacitados, sujetos a tutela o curatela, la de los ausentes (...), las personas morales*”.⁴⁶ Mientras que la representación convencional o voluntaria como ya se precisó “*es de origen personal, de libre aceptación por el representado, concretada a determinados actos jurídicos, esencialmente revocable, sujeta a las instrucciones*

44.- ídem

45.- Tesis s/n, Seminario Judicial de la Federación, Octava Época, T. VI, Julio a Diciembre de 1990. p. 95, N° IUS: 224 399.

46.- COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. op cit. nota 28. p. 238.

del representado...⁴⁷

1.3.9.- Etapas Procesales. Instrucción y Juicio.

La teoría procesal clásica identifica a las etapas procesales de la siguiente manera: a) Postulatoria; b) Probatoria; c) Preconclusiva o conclusiva; y, d) Resolutiva. En la primera de ellas “...se fija la litis, es decir, las partes plantean el litigio ante el juzgador”.⁴⁸ La segunda etapa, representa el momento en que las partes procesales ofrecen sus pruebas a efecto de que el órgano jurisdiccional que conozca de la causa, proceda a admitirlas, prepararlas, desahogarlas; o en su caso, desecharlas; lo anterior, con la finalidad de que el juez tenga los elementos necesarios, en torno a las pruebas, para valorar la fuerza legal de las mismas. La etapa identificada con el inciso c), es aquella en que las partes van a conciliar los hechos con las pruebas, a efecto de mostrar al juez la veracidad de las mismas y subsecuentemente se tenga por inválida la acción o la excepción de la parte contraria. Se trata de la presentación de los alegatos, definidos como “...una serie de argumentaciones razonadas, verbales o escritas, que rinden las partes para demostrar ante el Juez que los hechos que afirmaron para fundamentar sus pretensiones, o sus excepciones y defensas, fueron suficientemente acreditados con los medios de prueba en que se apoyaron, son suficientemente aplicables a su causa”.⁴⁹ La labor en la redacción de los alegatos implica una verdadera aplicación de la ciencia jurídica ya que se traduce en el razonamiento jurídico con que se va a demostrar la fuerza legal de nuestra pretensión, situación que lamentablemente no infiere en la realidad empírico jurisdiccional, ya que los juzgadores no suelen apoyarse en los argumentos vertidos en los alegatos, no obstante que es un derecho humano respaldado por la contestación el que las

47.- idem

48.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Elementos de Teoría General del Proceso*. op cit. nota 26. p. 31.

49.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable, Materia Civil*. Primera Edición. México. Editado por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. 2009. p. 31.

partes puedas presentarlos. Por último, se tiene la etapa resolutoria, que no es sino la emisión de la sentencia, en virtud de todos los elementos aportados por los interesados en el proceso.

Interesante observación hace el procesalista Cipriano Gómez Lara, en su obra "*Teoría General del Proceso*", cuando señala que si bien la mayoría de los autores, se inclinan por la anterior clasificación de las etapas del proceso; lo cierto es, que clasificar al proceso en sólo dos etapas; la instrucción y el juicio, ofrece un panorama más amplio de lo que es el proceso jurisdiccional, pues la referencia que se haga de instrucción, no sólo implica la tres primeras etapas estudiadas por los clásicos, si no que describe el objeto que tienen éstas en su conjunto. Por otro lado, el término de juicio, habla no sólo de la emisión de una sentencia, también, de un labor lógico jurídica que lleva el juzgador, para determinar la situación legal de las partes procesales.⁵⁰

Al respecto el mismo autor concibe a la instrucción como aquella "...que encuadra en todo tipo de procesos y engloba todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes y de los terceros, y son actos por cuyo medio se fijan el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o alegatos".⁵¹

Por otro lado, y teniendo en consideración lo expuesto en el apartado 1.3.5 de este primer capítulo, resulta admisible pensar que esta última etapa a que refiere el autor en cita es la actividad lógico jurídica que realiza el juzgador con el objeto de emitir un juicio que busque dirimir el conflicto que dio lugar al proceso, con apoyo en todos los elementos que aportan las partes en la instrucción.

Aunque la clasificación sostenida por dicho procesalista, no siempre es contenida en la legislación adjetiva, como la que relacionada con la materia civil o

50.- GÓMEZ LARA. Cipriano. op cit. nota 23. pp. 113-114.

51.- idem

mercantil, hay normas adjetivas que contemplan la clasificación de instrucción y juicio. Los procesos jurisdiccionales que se encuentran clasificados bajo esta premisa, cuentan con un juez instructor ya que es lógico pensar “...que si en un determinado proceso existe un juez instructor entonces la etapa de la instrucción estará más acentuada y destacada”.⁵²

1.3.10.- Acción, Pretensión y Excepción.

*“Los romanos no usaron el término “proceso” en el sentido técnico. Sin embargo para designarlo utilizaron la palabra actio, que deriva del vocablo agere, que designa la actuación de las partes en el proceso. En ese sentido como se encuentra en las fuentes. Celso considera que la acción no es más que el derecho de perseguir en juicio lo que es debido”.*⁵³

De lo anterior se percibe que el término de acción surgió con anterioridad a la misma expresión de derecho procesal, más aún, reconocer que en los términos señalados por la romanista Bialostosky, una de sus acepciones; aparte de hacer referencia al proceso, era la misma que en la actualidad se tiene, el de un derecho subjetivo, en virtud de la facultad que le confiere la ley; para que éste pueda accionar el aparato jurisdiccional, y en consecuencia, hacer posible su pretensión.

La pretensión, por su parte, se entiende como aquella que motiva a la acción, por implicar ésta una exigencia en virtud de un derecho sustantivo que le legitima *ad causam*. Señala Cipriano Gómez Lara que hay que “...destacar la importancia que tiene el concepto de legitimación en relación con el concepto de pretensión. En efecto, la pretensión como una conducta, como un querer, sólo encuentra justificación si está legitimada. La legitimación es el fundamento de la pretensión, o sea, su razón legal, por lo que se deducimos que las reglas relativas a la legitimación están destinadas a establecer qué sujetos y en qué condiciones

52.- idem

53.- BIALOSTOSKY, Sara. op cit. nota 19. p. 70.

*pueden pretender la sujeción de otros intereses ajenos a los suyos y, consecuentemente, a impulsar o instar las decisiones jurisdiccionales respectivas relacionadas con dichas pretensiones”.*⁵⁴

La excepción tiene la misma naturaleza jurídica que la acción, en el sentido de que es igualmente un derecho subjetivo, pero mientras la acción es la facultad para despertar el aparato jurisdiccional, con la intención de hacer posible su pretensión en demérito de la voluntad de diverso sujeto de derecho, la excepción se traduce como la posibilidad que tiene el demandado de hacer valer “...oposiciones sustanciales o de fondo (...), nuevos hechos y derechos que el demandado presenta en contra de los que argumenta el actor en su demanda, de forma tal, que es posible que excluyan, anulen o exceptúen los efectos jurídicos que tendrían los hechos y derechos que pretende hacer valer el demandante”.⁵⁵

1.3.11.- Prueba, Medios de Prueba y Valoración.

Como se señaló en el subapartado 1.3.9., una de las etapas que integran la instrucción procesal, es la etapa probatoria, destinada a acreditar la veracidad de los hechos. Por otro lado, se advertía diverso momento procesal en que las partes tendrían que demostrar al juzgador que efectivamente los hechos descritos en la demanda tenían sustento en hechos probables y daban fuerza legal a su pretensión; esto es, la etapa preconclusiva, por lo que, la etapa probatoria resulta de vital relevancia en el proceso.

La prueba es conceptuada por el procesalista José Ovalle Favela, bajo tres supuestos. La primera hace referencia a ésta como el objeto, documento, testimonio, prácticas, técnicas; entre otras, con que se demuestra la veracidad de los hechos sustentados; posteriormente, se identifica con demostrar

54.- GÓMEZ LARA. Cipriano. op cit. nota 23. p. 222.

55.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable, Materia Civil.* op cit. nota 49. p. 47.

los hechos constitutivos de la acción; finalmente, hace referencia a lo obtenido con aquella actividad, es decir, si se demostró o no la veracidad de los hechos.⁵⁶

Es la primera acepción, la que hace referencia a los medios de prueba. Es decir, el objeto viable que acredite la verdad legal de los hechos en que la parte esta sustentando su acción. Pues de aquellos antecedentes se desprenderá la legitimación *ad causam*; y conecuentemente, la *ad proessum*, que el juzgador tomará en consideración para ceder jurídicamente a la pretensión del actor. Ahora bien, se señala que el objeto debe ser viable en relación a lo que se pretenda probar, esto es, el hecho de que la ley disponga diversos medios para demostrar una situación de hecho o derecho, es para que se advierte el instrumento más idóneo para verificar la existencia de aquéllos.

En la legislación mexicana se contemplan los siguientes medios probatorios: a) La confesión o reconocimiento de hechos propios que se imputen; b) La prueba documental que implica la verificación de ciertos hechos en razón del contenido de un documento privado o público u oficial; c) La prueba pericial que hace referencia a la investigación que efectúe un sujeto con el reconocimiento legal de ser experto en el arte o ciencia relacionada con el hecho a probar ; d) La inspección judicial que implica una diligencia por parte del órgano jurisdiccional, para aclarar o fijar hechos que no requieran conocimientos técnicos especializados; e) La prueba testimonial que constituye la declaración de un tercero ajeno al proceso, pero a quien le consten los hechos que se quieran verificar; f) La prueba presuncional que no son sino las presunciones que se establecen en la ley o las que se deduzcan de los hechos comprobados; así como, g) Fotografías, escritos o notas taquigráficas, y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, lo anterior en términos del artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y sucesivos.

Así, por ejemplo, se tiene que la forma más adecuada para acreditar la

56.- OVALLE FAVELA, José. op cit. nota 39. p. 126.

falsificación de un documento; tratándose del incidente que en derecho corresponde, por resultar en él una firma diversa a la que corresponda a una de las partes, es la prueba pericial en grafoscopía y no así la testimonial, es decir, es la primera la prueba idónea para demostrar los hechos constitutivos de la acción.

Una vez que las partes ofrecieron las pruebas que consideren necesarias, para “probar su acción”, y si éstas no son contrarias a la moral ni al derecho, y tienen relación inmediata con los hechos controvertidos, el órgano jurisdiccional procederá a admitirlas, de lo contrario serán desechadas. Si las pruebas implican un tratamiento especial; como lo son la pericial y testimonial, se procederá a preparar dicha prueba, hecho lo anterior, será desahogada, a efecto de que el juzgador proceda a su valoración.

“En el derecho mexicano existen distintos sistemas para valorar los medios de prueba ofrecidos y desahogados por las partes en los diversos juicios. Algunos son los que se conocen como sistemas tasados o legales, otros son los libres o de libre convicción. En los primeros, la ley señala por anticipado el valor probatorio que deba darse a cada elemento probatorio. Por ejemplo, si una prueba desahogada cumpliendo determinados requisitos, debe dársele valor probatorio pleno. En los segundos, el valor probatorio que se le dará a las pruebas se funda en la sana crítica, conforme a las reglas de la lógica y la experiencia del juez”.^{57.}

1.3.12.- Sentencia.

En la definición que se aportó de proceso, se hizo referencia a una serie de pasos tendientes a obtener un resultado, traducándose éste, en la sentencia, como parte del juicio y culminación de todos los elementos aportados en la instrucción. La sentencia; así como, la muerte de alguna de las partes; la conciliación; la caducidad de la instancia; el desistimiento; el allanamiento; entre

57.- CASTILLO LARA, Eduardo. *Procedimientos Mercantiles*. Primera Edición. México. Editorial OXFORD. 2008. p. 188.

otros, es una forma para concluir el proceso. Por otro lado, la “...sentencia puede ser considerada como acto jurídico de decisión y como documento; que la sentencia, acto jurídico, consiste en la manifestación de voluntad de los Jueces, Magistrados y Ministros, en ejercicio de sus atribuciones y de sus deberes, en el estudio de determinada solución, en tanto que la sentencia documento constituye tan sólo la representación del acto jurídico de decisión”.⁵⁸

Toda sentencia, con el fin de darle seguridad jurídica a las partes en el proceso; debe contar con los siguientes requisitos. En términos del artículo 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se advierte que la sentencia debe tener como contenido de forma; un preámbulo, en el que se detecten los generales de las partes y del órgano jurisdiccional; resultandos, como descripción sucinta de los hechos que motivan la acción; considerandos, que describen el análisis practicado a los motivos y fundamentos argüidos por las partes; y por último, un capítulo de puntos resolutivos, donde se aprecie la voluntad del juzgador.

Por fondo, las sentencias deberán ser congruentes, claras; y, precisas, indicado la cantidad del negocio jurídico, ser dictadas por autoridad competente, conforme al contenido del expediente, estar fundadas y motivadas, y atender la acción del actor en su totalidad (principio de exhaustividad).⁵⁹

Es común advertir dentro de los procesos jurisdiccionales dos tipos de sentencias; por un lado, la sentencia interlocutoria, que se encarga de resolver cuestiones eventuales dentro del proceso, como medidas cautelares o incidentes; por otro, aquéllas denominadas como definitivas, que son a las que se ha referido este subapartado y que configuran el fin del proceso, el denominado juicio de juzgador, sin perjuicio de los medios de impugnación que procedan en su contra,

58.- Tesis s/n, Seminario Judicial de la Federación, Sexta Época, T. XIV, p. 144.

59.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable, Materia Civil*. op cit. nota 49. p. 65.

como recursos de apelación, de reclamación, o el proceso regulado por la Ley de Amparo.

1.3.13.- Notificación y Emplazamiento.

Descritas algunas de las principales actuaciones orientadas a constituir el proceso jurisdiccional, es dable comprender que éste no pueda desarrollarse en un sólo día, al menos tratándose del sistema jurídico mexicano; máxime, que la cantidad de asuntos tramitados ante los tribunales es de una importancia a considerar; luego, la carga de trabajo en estos no permite por razones naturales, atender de inmediato las diferentes etapas del proceso. En ese sentido, es imposible que las partes se encuentren presentes durante el desarrollo de todo el proceso; por tanto, es imprescindible que el juzgador dé a conocer a éstos, las diferentes actuaciones que se gesten con motivo del asunto en trámite. Lo anterior, atiende a: a) Conocer el estado procesal de la causa; b) Atender las cargas procesales; c) Conocer actuaciones respecto de las cuales haya que hacer manifestaciones; y, tener certeza de la actuación del juzgador, frente a los actos de la parte contraria.

La actividad encaminada a dar a conocer las actuaciones de la autoridad jurisdiccional, o cualquier otra autoridad, se le llama notificar.

Efectivamente, la notificación puede conceptuarse bajo dos acepciones; formalmente, refiere a el procedimiento incoado por la autoridad, para dar a conocer o hacer entrega de un acto gestionado ante ella; materialmente, al documento, o documentos, a través de los cuales, aquélla se efectuó.

La notificación es un procedimiento que debe seguirse con ciertas formalidades, por el que, se le da a conocer a las partes principales, actor, demandado, tercero interesado; y/o secundarias, testigos, peritos, autoridades administrativas o jurisdiccionales; etcétera, las actuaciones procesales necesarias, para que estos puedan dar cumplimiento a las cargas procesales que la ley les

determine. Las formalidades que deberán seguir las autoridades jurisdiccionales dependerán de la ley adjetiva que las regule, así, es posible que varíe el momento en que surten sus efectos (momento en que corre el término para dar respuesta al contenido) y los procedimientos para llevarlas a cabo, según el tipo de notificación de que se trate.

Algún tipo de notificaciones pueden ser: Personales, por boletín judicial, por cédula, por edictos, por estrados, por correo ordinario y certificado o registrado (artículo 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano), por telegrama, por instructivo, por teléfono, por exhorto, por lista y por medios electrónicos. Es preciso señalar que no todos los tipos de notificaciones son aplicables a los procesos en general, pues la ley determinara las formas y los casos en que deberá proceder cada uno.

El término de emplazamiento comparte con el de notificación el ser un acto a través del cual se da conocimiento de una actuación procesal. Sin embargo el emplazamiento únicamente abarca el dar a conocer el nacimiento de un proceso iniciado en contra de persona física o moral. La importancia del acto radica en que *“si bien la relación procesal se inicia desde el momento en que la parte actora ejercita su acción, también lo es que para que el órgano jurisdiccional pueda juzgar de las pretensiones del actor, es necesario que emplaze al demandado, momento en el cual se completa dicha relación procesal, pues la misma no puede desarrollarse válidamente si no se han dado a conocer al demandado las pretensiones del actor, a efecto de que salga al juicio y haga valer lo que a su derecho conviene, por lo que si en un caso, no se emplaza a juicio al demandado, no se le puede tener como parte en el mismo, puesto que no tuvo oportunidad de hacer valer sus derechos, resultando antijurídico sostener lo contrario, ya que el emplazamiento es el acto necesario y previo para la constitución de la relación procesal”*.⁶⁰

60.- Tesis s/n, Seminario Judicial de la Federación, Séptima Época, 145-150 Cuarta Parte, p. 217. N° IUS: **240720**.

Es importante precisar que el emplazamiento no sólo tiene una trascendencia en el ámbito legal, sino constitucional, pues de la interpretación que ha practicado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al artículo 14 de la Constitución Federal, ha determinado que el acto de privación sólo procede en virtud de haber cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento, como lo es el emplazamiento al demandado o denunciado, según sea el caso, de lo contrario se estará violando un mandato constitucional.⁶¹

1.3.14.- Cómputo, Plazo y Término.

Si bien el proceso no puede ser ejecutado en un par de días, cierto es que no puede ser indefinidamente desarrollado. Por ello las normas procesales suelen dar un plazo o término, para que estos se lleven a cabo. Cabe aclarar que los términos antes anunciados no tienen el mismo significado, pues mientras el plazo hace referencia a un tiempo determinado en el cual se pueden realizar ciertas actuaciones, el término expresa el momento en que concluye el plazo.

Por ejemplo: 1) En el juicio contencioso administrativo federal, en la vía ordinaria; la demanda deberá presentarse en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; o, 2) La sentencia que se pronuncie en el proceso contencioso administrativo federal, en la vía ordinaria; se pronunciara por unanimidad de votos de los magistrados integrantes de la Sala, en un plazo de sesenta días siguientes a aquél en que se haya dictado el acuerdo de cierre de instrucción.

No obstante lo anterior, diversas leyes adjetivas disponen que ciertas actuaciones deberán realizarse dentro del término de *tantos días*, lo que es gramaticalmente incorrecto; pues el término no hace referencia a un lapso de

61.- **Tesis** P./J. 47/95, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época; T. II, Diciembre de 1995, p.133. N° IUS: **200 234**.

tiempo, sino a la conclusión de éste, luego, puede ser como ejemplo: 1) Toda vez que la parte actora exhibió las documentales requeridas fuera del término decretado en auto de fecha dos de diciembre de dos mil dos, no ha lugar a tener por ofrecidas dichas probanzas; y, 2) Vencido el término de ley, se tendrá por precluido el derecho para exponer sus alegatos.

Si se analizan los ejemplos antes descritos, se advierte que el término procesal, señala Hugo Alsina, *“influye en la marcha del proceso, porque la eficacia del acto depende de que sea ejecutado en un momento oportuno, y de allí que la ley reglamente el tiempo fijando límites temporales a la actividad de los sujetos procesales”*.⁶²

Bajo las consideraciones expuestas, es importante destacar que la utilización correcta de los términos jurídico procesales, incide en la interpretación adecuada de la ley adjetiva, pues es común que los justiciables confundan el instante en que la sentencia deberá, o podrá ser dictada; en que las pruebas podrán ser ofrecidas; en que el juzgador deberá notificar las actuaciones procesales, etcétera.

Ahora bien, no sólo cabe destacar la importancia de identificar la referencia y utilización de los términos de tiempo; sino entender la finalidad de ellos, pues es *“a través de los plazos y términos (...que...) la ley adjetiva regula los impulsos procesales”*,⁶³ dando certeza jurídica a las partes, respecto de sus cargas procesales.

Finalmente, por cómputo, se entiende el método que el juzgador tomara a consideración, a efecto de calcular los días en que transcurrirá el plazo conferido por la ley, y la fecha en que venció el término.

62.- ALSINA, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*. Segunda Edición. Argentina. Editorial Ediar Soc. Anon. Editores. 1956. p. 734-735.

63.- Idem.

1.4.-Términos en Materia Procesal Fiscal.

En atención a la materia objeto de esta obra, en la especie, el proceso contencioso administrativo federal; es menester analizar algunos términos en materia procesal fiscal.

Si bien, *prima facie*, se está excluyendo de manera injustificada el estudio del procedimiento administrativo, lo cierto es que, dicha situación no atiende a la importancia de éste último procedimiento. En su lugar, se justifica la inclusión del estudio exclusivo de la materia procesal fiscal, en virtud de la complejidad de los asuntos y de la celeridad que requiere su gestión jurisdiccional, en razón de la afectación que provoca tanto al Estado, como al particular; máxime, que a consideración del investigador, se considera adecuada su ejemplificación, a efecto de demostrar la hipótesis propuesta.

1.4.1.- Derecho Procesal Fiscal.

Si bien es cierto que el derecho procesal es autónomo de las materias sustantivas respecto de las cuales regula el proceso, cierto es que éste debe figurar en atención a la naturaleza jurídica de la materia de que se trate, es decir, no es lo mismo el derecho procesal aplicado a la materia civil o mercantil, que el aplicado a la materia penal o administrativa.

Lo anterior guarda sustento, en que el juzgador deberá resolver conforme a derecho, en virtud de los elementos aportados en la instrucción; sin embargo, éstos no se desenvuelven de la misma manera en cada área jurídica, por lo que, es dable concluir que las etapas procesales, y hasta la estructura del órgano jurisdiccional, sea afín a la materia sustantiva que corresponda conocer.

Atento a lo anterior, y siendo que el objeto de estudio de la presente es el proceso contencioso administrativo federal en la vía sumaria, se procede a analizar el concepto de derecho procesal fiscal.

A diferencia del procesal civil, mercantil, laboral; entre otras, la resolución de conflictos en materia fiscal y la administrativa, deviene de una serie de procedimientos anteriores a la instancia jurisdiccional:

- a) La administración pública en ejercicio de sus atribuciones, emite un acto administrativo, y en su caso, procede a su ejecución.
- b) El administrado, inconforme con el acto dictado por la administración pública, controvierte la legalidad ante la misma administración pública, a través de los medios de defensa legal disponibles en la ley que regula el acto administrativo de que se duele (justicia administrativa).
- c) En caso de que la autoridad administrativa confirme el acto de que se duele el particular, o dicta otro que afecta en menor o mayor medida su esfera jurídica; este, podrá acudir a la instancia jurisdiccional correspondiente, esto es, el proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los procedimientos anteriores al proceso jurisdiccional, pueden ser iniciados de oficio o a petición de parte; y se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En consecuencia, el derecho procesal fiscal constituye un conjunto sistematizado de normas jurídico adjetivas, criterios judiciales y reglas, destinadas a regular la estructura y función de los entes públicos encargados de la creación, ejecución e impugnación del acto administrativo; así como, a normar los órganos, instrumentos y actuaciones jurisdiccionales encaminadas a resolver la legalidad o constitucionalidad de un acto emitido por la administración pública.

1.4.2.- Resolución Administrativa, Decreto y Acuerdo de Carácter General (Diversos a los Reglamentos) Autoaplicativos y Heteroaplicativos.

La resolución administrativa es el acto emitido por la administración pública tendiente a resolver la situación jurídico administrativa o jurídico fiscal de los gobernados. Como ya se precisó, la resolución administrativa puede surgir sin que haya mediado la petición del administrado o del contribuyente tratándose de la materia fiscal. Dicha resolución puede devenir en un beneficio o un daño a la esfera jurídica del particular. Algunas resoluciones en materia fiscal pueden ser: **a)** Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; **b)** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; **c)** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; **d)** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación; **e)** Las resoluciones recaídas a los recursos interpuestos en contra de los actos contenidos en los incisos anteriores; entre otras.

Siendo que las resoluciones administrativas son actos de la administración pública, estos deberán de contener los siguientes elementos: **a)** Sujeto, que es el órgano administrativo que emite el acto; **b)** Voluntad, que hace referencia a la voluntad que deberá expresar el ente a través de sus funcionarios públicos; **c)** Objeto, que refiere a la nueva situación de derecho creada por aquél; **d)** Motivo, que son las razones que llevaron a la administración pública a dictar el acto; y el, **e)** Fin, que es el interés común en beneficio de la colectividad.⁶⁴

Las resoluciones administrativas, a parte de los elementos señalados con anterioridad, deberán cumplir los requerimientos prescritos por las leyes que lo regulan, como al efecto, en materia fiscal, lo prevé el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación: **a)** Constar por escrito en documento impreso o digital; **b)** Señalar la autoridad emisora; **c)** Señalar lugar y fecha de emisión; **d)** Estar debidamente fundado, citar preceptos legales aplicables; motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate; y, **e)** Ostentar la firma de funcionario competente y en su caso los nombres o nombre de las personas a quienes se dirija.

Si llegase a faltar alguno de estos requisitos el acto será inválido y en consecuencia será nulo o anulable.

Al igual que las resoluciones, los decretos emitidos por la función ejecutiva, configuran un acto administrativo, estos, que no son sino decisiones o determinaciones emitidas por el ejecutivo en relación a la situación jurídica de un bien, de un sujeto de derecho o respecto de una colectividad, y que *“por su trascendencia y disposición de ley, deben ser refrendados y publicados en el Diario Oficial”*.⁶⁵ A diferencia de la ley el decreto tiene un carácter concreto y particular sobre la esfera jurídica de un sujeto, una colectividad o sobre un bien material.

Criterio diverso se desprende de *“los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución Política del país, se refieren a decretos material y formalmente administrativos, ya que faculta al Poder Ejecutivo a expedir decretos cuya aplicación es concreta, por ejemplo, el Decreto en que se determina la expropiación de un bien de un particular. No obstante que por regla general, los decretos son concretos, existen decretos administrativos que tienen efectos generales y abstractos, como por ejemplo, la creación de órganos descentralizados por la ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo, que menciona el*

64.- NAVA NEGRETE, Alfonso. op cit. nota 13. p. 541-543.

65.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. op cit. nota 14. p. 324.

*artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*⁶⁶

Similar situación sucede con los *decretos ley*, llamados así en virtud de que los efectos de éste, son similares a los de la ley, es decir, generales, abstractos e impersonales. Un ejemplo de estos, son los decretos emitidos con fundamento en el artículo 131, párrafo segundo del Pacto Federal, donde señala que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo, para aumentar, disminuir o suprimir las tarifas de las cuotas de exportación e importación expedidas por el mismo Congreso, actuación que se efectuara mediante un decreto emitido en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución Federal.

Por otro lado los acuerdos de carácter general que en la práctica han sido extensamente utilizados y no sólo por la administración pública, sino también por órganos jurisdiccionales y entes relacionados con la función legislativa. Lo anterior es así ya que estos actos, formal y materialmente administrativos; tienden a resolver de forma provisional y eficaz situaciones complejas en la estructura y funciones de los órganos públicos en virtud de mandato expreso por autoridad jerárquicamente superior a la ordenada.

Ahora bien, el carácter de heteroaplicativo y autoaplicativo, tanto en los acuerdos como en los decretos, reincide en la naturaleza de lo que el mismo disponga, esto es, cuando con la simple vigencia del acuerdo o decreto se cause un daño al particular, se está en presencia de una norma autoaplicativa. Y cuando la afectación al particular devenga hasta en tanto la norma sea aplicada concretamente a una situación de hecho o derecho, se esté en presencia del carácter de heteroaplicatividad.

66.- SILVA RAMÍREZ, Luciano. *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*. Segunda Edición. México. Editorial Porrúa. 2010. P. 334.

1.4.3.- Autoridad Administrativa, Administrado, Tercero Interesado y el Juzgador.

Ya se precisaba que uno de los elementos del acto administrativo, es el sujeto; cuyo ente hace referencia al organismo público que dictó el acto y no así al sujeto que representa a dicha institución, esto es, el funcionario público. Al respecto señala el “*Manual del Justiciable en Materia Administrativa*”, editado por el Poder Judicial Federal, que el término de autoridad puede ser identificado con ambas acepciones, es decir, como el órgano público que lo emite y como el funcionario que representa a éste.⁶⁷

Para efectos de identificar a la autoridad como una parte procesal, ya sea como enjuiciado o enjuiciante, se reconocerá a ésta como la función pública personalizada en un ente con diversas atribuciones que puede llevar a cabo en virtud del facultamiento expreso que le otorgue la ley. En este sentido, la autoridad administrativa es aquella facultada para emitir el acto respecto del cual se demanda su ilegalidad, ya sea por el particular o por la propia autoridad (juicio de lesividad).

A lo largo del tiempo, a los sujetos de derecho se les ha identificado con diversos nombres en atención a la relación *supra a subordinación*, como gobernado, administrado, y en su caso, como particular. En la materia fiscal el administrado adquiere el nombre de contribuyente, en atención a lo previsto por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que utiliza el verbo contribuir, como sinónimo de aportar, en este caso, tratándose de la aportación que hace el administrado, para el gasto público del Estado. En consecuencia, el contribuyente y/o administrado juegan un papel elemental en la administración pública, pues son los receptores de los beneficios que la norma fundamental les otorga, en la medida en que obliga al gobierno a redituar y

67.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable, Materia Administrativa*. Primera Edición. México. Editado por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. 2009. p. 17.

colocarlos en la población de la mejor manera posible.

Es dable pensar que con la emisión de un acto administrativo se afecten los intereses de varios administrados, o bien, que se vean beneficiados, no obstante pueden converger estos supuestos y advertir un afectado y diversos beneficiados. En el caso que el primero se inconforme y proceda a impugnar el acto administrativo a efecto de obtener la nulidad del mismo, es lógico pensar que el beneficio adquirido por diversos particulares se verá demeritado. En consecuencia, los terceros interesados, tienen el derecho de manifestar lo que a su derecho convenga con el objeto de mantener existente el beneficio obtenido.

El papel del juzgador en materia fiscal puede verse distribuido en diversos entes. Primeramente se encuentra la autoridad administrativa ante quien se interpone un recurso con motivo de la inconformidad respecto de un acto administrativo, en el entendido de que si la misma formulara un juicio, para determinar la procedencia de lo pedido, consecuentemente adquiere un papel de juzgador.

Subsecuentemente el papel del juzgador es jugado por jueces (amparo indirecto) y magistrados (amparo directo y proceso contencioso administrativo), pero ya en el orden jurisdiccional. Estos realizarán una actividad preponderantemente juzgadora, porque mientras la autoridad administrativa en la mayoría de los casos actúa como juez y parte, en virtud de que son las unidades administrativas de la misma dependencia o entidad las que analizan la validez del acto, el magistrado o el juez no tendrán más función que la de juzgar.

1.4.4.- Improcedencia y Sobreseimiento.

Para que un sujeto de derecho pueda poner en marcha el aparato jurisdiccional a través del derecho de acción, éste deberá cumplir con los requisitos procesales que según disponga la ley adjetiva de la materia, estos darán los

elementos suficientes para que el juzgador determine la viabilidad de incoar un proceso jurisdiccional en atención a la pretensión del actor y la causa que lo respalda, en consecuencia, habrá sido procedente su acción y el órgano jurisdiccional se verá obligado a resolver lo conducente.

La ley adjetiva que regule el proceso de que se trate, contendrá un listado de las situaciones de hecho o derecho que hagan improcedente la actuación de quien pretenda un proceso jurisdiccional. Es relevante tener en consideración las situaciones que las normas prevean, pues aun cuando el personal del órgano jurisdiccional no advierta la existencia de éstas, ya sea por falta de diligencia o porque el demandante de mala fe trata de oscurecerlas; su presencia llevarán en algún momento del proceso a impedir que el juzgador pueda entrar al fondo del asunto, y aún si lo llegare a hacer, dicha resolución carecerá de validez por versar sobre una situación inexistente, ya juzgada, donde el pretendiente no tiene interés jurídico; o bien, por haber consentido un acto jurídico, entre otros.

Cuando la acción resulta improcedente, el proceso deviene sobreseído. *“Considerando que la acepción de “sobreseer” significa concluir o finalizar anticipadamente un proceso, en virtud de que el mismo se ha quedado sin materia, la litis plantada es inexistente, carece de sustento jurídico, o sobreviene alguna circunstancia que imposibilita su tramitación de manera normal, legal y procedimental, en tales circunstancias, no puede seguirse dicho proceso y debe cesar su substanciación.”*⁶⁸

68.- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario*. Primera Edición. México. Editorial Porrúa. 2011. p.97.

1.4.5.- Demanda, Ampliación de la Demanda y Contestación.

La demanda es el instrumento jurídico procesal, a través del cual, el accionante demostrara su voluntad de ejercer su derecho de acción; asimismo, hará saber al órgano jurisdiccional el contenido de su pretensión, los elementos constitutivos de su acción, como hechos y pruebas que adviertan su legitimación *ad causam*, entre otros. Lo anterior, con la finalidad de iniciar un proceso jurisdiccional que atienda la posición sustentada. Bajo el entendido precisado en el apartado correspondiente al derecho procesal, es evidente que el contenido de la demanda varía en relación a la rama del derecho de que se trate. Por ejemplo, mientras que en el proceso civil y mercantil resulta suficiente con expresar los hechos y el derecho, sin que haya la necesidad de exponer de manera precisa la forma en que se violento una norma jurídica; por el contrario, en el proceso fiscal es esencial expresar la manera en que el acto emitido por la autoridad administrativa, contravino o dejó de observar la ley, y en consecuencia, el porqué causa un agravio.

Lo anterior, guarda su sustento en lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya fracción décima dispone que devendrá improcedente el proceso tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativo, cuando no se hagan valer conceptos de impugnación; cuyo nombre corresponde a la exposición sobre la falta de legalidad de un acto administrativo.

En efecto, la diferencia del contenido de la demanda, entre un proceso y otro, es definida por la naturaleza de la materia; así, en el proceso civil y mercantil, no hay necesidad de formular conceptos de impugnación, ya que este término aplica a la acción tendiente a controvertir un acto de autoridad, por otro lado en las materias señaladas el proceso atiende al principio que reza *da mihi factum, dabo tibi ius*; mientras que en el proceso fiscal el exponer los conceptos de impugnación señalando la norma⁶⁹ violentada darán el sustento para que el juzgador emita su juicio sobre la legalidad del acto controvertido.

Así como el actor tiene un medio a través del cual ejercerá su acción y mostrará al juzgador lo que pretende de la demandada, ésta última tiene el derecho de hacer valer excepciones y/o defensas en un documento con igual valor en atención al principio de equidad procesal. Así la demanda es *“la respuesta que da el demandado a la demanda del actor; debe haber congruencia entre la demanda y el escrito de contestación, es decir, referirse a cada uno de los hechos que la parte actora haga valer en su escrito de demanda, confesándolos o negándolos, o expresando los que ignore, por no ser propios; de lo contrario, se le tendrá por confeso en los casos que no conteste o conteste con evasivas.”*⁷⁰

Al respecto señala la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 19 que si la demanda no se presenta o no se refiere a todos los hechos precisados en la demanda, se tendrán como ciertos los que la actora impute a la demandada, esto siempre y cuando de las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Hay diversos procesos que en virtud de lo expuesto en la contestación a la demanda, se prevé que el actor pueda ampliar su demanda con el objeto de no dejarlo en estado de indefensión. Al efecto la ley prescribe las causas que el juzgador deberá tomar en consideración para darle la oportunidad procesal de ampliar su pretensión, como en el caso abordado sería dejar sin efectos un acto administrativo en su totalidad o parcialmente. Algunas de estas causas en la materia procesal fiscal pueden ser desconocer el origen del acto del cual se

69.-Me refiero a norma y no a artículo, ya que el artículo 50, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé la posibilidad de corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados.

70.- COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. op cit. nota 28. p. 85.

pretende su nulidad, no haber sido debidamente notificado o que la demandada imprima cuestiones relacionadas con el acto controvertido, pero que no eran conocidas por el actor, entre otras.

En consecuencia, la ampliación a la demanda es la oportunidad procesal de ampliar los conceptos de impugnación y nuestras pretensiones, perfeccionar la acción, con el fin de no quedar en estado de indefensión y acceder a una administración de justicia completa e imparcial.

Cabe destacar que en mérito del principio de imparcialidad y equidad procesal, al escrito por el cual se perfecciona la acción, le recae una contestación a efecto de no dejar en estado de indefensión al enjuiciado.

1.4.6.- Impugnación.

El término impugnación atiende generalmente al derecho procesal fiscal y administrativo. No obstante, es utilizado en diversos procesos para hacer referencia a los recursos procesales que procedan en virtud de sentencia definitiva (extraprocesales) o interlocutoria (intraprocesales).

El diccionario de la Real Academia Española señala que impugnar es el acto de combatir, contradecir o refutar, o bien interponer un recurso ante un órgano judicial.⁷¹

En efecto, impugnar un acto de autoridad implica confrontar su legalidad, los motivos de su emisión. Situación que ayuda a esclarecer el porqué es un término generalmente aplicado a la materia procesal fiscal y administrativa, pues si sus relaciones se dan en un plano de *supra a subordinación*, es lógico pensar que en el supuesto de existir inconformidad con el producto de aquella relación, y el

71.- Diccionario de la Lengua Española. op cit. nota 24. <http://lema.rae.es/drae/?val=impugnar>.

particular quiera combatir sus elementos, se hable de impugnación.

1.4.7.- Medidas Cautelares.

También llamadas providencias precautorias por la teoría procesal, la medida cautelar es una institución jurídica que ha tomado un interés peculiar en virtud del beneficio que significa para aquellos que accionan el aparato jurisdiccional en contra de un acto o resolución administrativa, sin que dicho beneficio perjudique al demandado o, si lo llegase a existir; al tercero interesado.

El beneficio referido es que la medida cautelar, como su nombre lo advierte; es un instrumento de control preventivo, es decir, tiene el objeto de resguardar una situación jurídica o de hecho sobre la cual se pronuncia la resolución combatida y que de actualizarse el contenido de ésta sobre aquélla, se afectaría definitivamente el objeto que se pretende salvaguardar a través del proceso jurisdiccional, por lo que es de suma importancia que el objeto de origen sobre el cual versa el conflicto sea materialmente protegido por el juzgador, de lo contrario aunque la sentencia definitiva diera un fallado a favor del accionante, éste no podrá ver reflejado algún beneficio materialmente hablando.

En ese sentido, se tiene que las medidas precautorias tienen por objeto mantener la situación de hecho existente, que impidan que los efectos de la resolución que se impugna puedan dejar al proceso sin materia o bien causar un daño irreparable.

Señala el procesalista en materia fiscal Carlos Ortega que las medidas cautelares basan su *“fundamento en la necesidad de mantener la igualdad de las partes en el juicio y evitar que se convierta en ilusoria la sentencia que ponga fin al mismo, asegurado en forma preventiva el resultado práctico o la eficiencia de la sentencia principal recaída en un proceso de conocimiento o de ejecución.*

*Más que hacer justicia, está destinada a asegurar que la justicia alcance el cumplimiento eficaz de su cometido.*⁷²

Siendo que las medidas cautelares implican una variación en la continuidad del proceso administrativo, es necesario que éstas no vayan más allá, al punto de configurar un perjuicio al interés social o se contravenga alguna norma jurídica.⁷³

Un elemento que le ha dado amplio reconocimiento a las medidas cautelares es que llevarlas a cabo no implica una afectación para las partes procesales, esto es, la contraparte y en su caso los terceros interesados. Respecto de los terceros interesados se tiene que si el juzgador observase que su puesta en práctica provocaría un daño a terceros ordenará que el solicitante otorgue una garantía para reparar los daños causados por la interrupción o variación normal del procedimiento, mediante indemnización, el daño y los perjuicios que con ellas se pudieran causar si no obtuviese sentencia favorable en el proceso. Por lo que toca a la contraparte, que en el caso que se atiende; es la autoridad fiscal, si el juzgador llegase a decretar una medida cautelar, se salvaguarda su posición jurídica a través de la garantía que se otorgue en razón del interés fiscal, que encuentra su justificación en *“el interés que tiene el Estado en asegurar la correcta recaudación de las cargas fiscales cuya existencia determina la de los elementos materiales necesarios para la pronta y eficaz satisfacción de las necesidades sociales, de las que aquél está encargado.”*⁷⁴

72.- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*. Segunda Edición. México. Editorial Porrúa. 2011. p. 256.

73.- Si bien es cierto que diversas leyes adjetivas, como la ley de amparo o la ley federal de procedimiento contencioso administrativo al referirse a las medidas cautelares y señalar que no se contravengan disposiciones de orden público, se considera errada aquella situación, ya que si entendemos por disposiciones, normas jurídicas es lógico pensar que todas tienen por objeto el orden público, la problemática surge que aplicando una interpretación *contrario sensu* se tendría que hay normas jurídicas que no son de orden público.

74.- Tesis s/n, Semanario Judicial de la Federación, 25 Primera Parte, Séptima Época, p. 21. N° IUS: 233 688.

1.4.8.- Eventualidades Procesales (Incidentes).

En el curso del proceso jurisdiccional surgirán una serie de eventos que provocaran una variable en la continuidad del proceso. Estos eventos son independientes del fondo del asunto, es decir, son ciento por ciento procesales, sin embargo la vital importancia que revisten implican su pronta resolución ya que de lo contrario no se podrá continuar con el proceso de forma viable, sin embargo, hay veces que esas situaciones pueden ser resueltas con posterioridad, específicamente al dictarse la sentencia definitiva, sin que ello figure menor importancia, sino únicamente la posibilidad de continuar con el proceso en virtud de que no se afecta su continuidad, asimismo atiende a la viabilidad de ser resueltas en el fallo definitivo.

Aquellas eventualidades serán abordadas a través de un escrito (promoción) dirigido al juzgador que conozca del proceso, donde el interesado manifestara su inconformidad al respecto, o bien, tratándose de la eventualidad, podrá proceder por sí solo el órgano jurisdiccional (de oficio), con la finalidad de incoar un procedimiento incidental que será resuelto a través de una sentencia interlocutoria (ver supra). A la promoción a que se hace referencia o al oficio (documento emitido por una autoridad) donde el órgano jurisdiccional procede por su cuenta es el llamado incidente.

Algunos de estos en la materia procesal fiscal pueden ser el incidente de incompetencia pro materia, por existir conexidad entre procesos, por nulidad de notificaciones, por recusación del juzgador, etcétera.

1.4.9.- Recursos Intraprocesales.

Es posible que en el desarrollo del proceso, el juzgador cometa infracciones a la ley adjetiva, situación que evidentemente puede afectar a cualquiera de las

partes, en relación a su defensa; situación por la cual, el derecho procesal se ha dado a la tarea de crear medios que puedan resolver eficaz y efectivamente aquellas violaciones dentro del mismo proceso, sin que haya la necesidad de acudir a un proceso diverso; como el proceso de amparo, que seguramente alentarían el ya instaurado en perjuicio de los justiciables.

Los recursos pueden ser resueltos por el juzgador que conoce del proceso o por su superior jerárquico, caso, este último, en que se abrirá una instancia nueva para su resolución.

Sostiene Ovalle Favela que los *“recursos se caracterizan por ser medios de impugnación que se plantean y resuelven dentro del mismo proceso; combaten resoluciones dictadas en el curso de éste (...). No plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva relación procesal; sólo implica la revisión, el nuevo examen de la resolución recurrida.”*⁷⁵

Algunos recursos en la materia procesal son: Recurso de reclamación, recurso queja y de apelación en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículo 138 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

1.5.- La Justicia, Objeto del Derecho Procesal y Fin del Derecho.

La justicia, tema controvertido e infinitamente definido por autores preclásicos, posclásicos y modernos, es estudiado en diferentes ámbitos como el religioso, el filosófico, el político y jurídico. Tema conceptuado de diversas formas a través del tiempo, como un valor, como un principio, como un ideal, como un fin.

Después de acudir a diversas fuentes sobre filosofía del derecho, se advirtió que la expresión ha sido interpretada de diversas formas, sin que se llegue a una

75.- OVALLE FAVELA, José. op cit. nota 39. p. 233.

uniformidad en la connotación o concepto. Dicha cuestión se atribuye a que la justicia se deposita en cada individuo de manera subjetiva, o como bien señala De Pina Vara, se habla de un “*sentimiento de justicia*”.⁷⁶ En consecuencia es difícil pensar que pueda existir una uniformidad en los criterios para determinar que es justo y que no, toda vez que la concepción de ésta se encuentra sujeto a entidades íntimas de quienes se disponen a exponer el tema, como ideas y creencias.

Cabe hacer notar que aquéllos quienes han abordado el tema más que definir lo que es la justicia, buscan dar un criterio para determinar qué es justo y que no. Los criterios que más han destacado corresponden a tres filósofos en la materia. Por un lado se tiene a Aristóteles con el criterio de justicia distributiva, donde la justicia se inclina en atención a quien lo merece, ya sea por su actividad o su posición social. Por otro lado a la justicia a que hace referencia Carlos Marx, donde la justicia refleja una situación de estricta igualdad entre todos los integrantes de una comunidad pese a la labor que hayan realizado. Por último se tiene el criterio sostenido por John Rawls, quien de manera más objetiva ideó un criterio más tolerante y flexible, donde se parte de una situación de igualdad, pero teniendo presente que no todos son iguales, es decir, igual con los iguales, desigual con los desiguales.

Se dice que es un criterio más objetivo no sólo por la viabilidad del mismo, sino porque se puede advertir claramente que los dos primeros criterios se encuentran viciados por la ideología de cada uno de los sujetos.

Ahora bien, la idea de justicia aplicada al derecho atiende a uno de los fines últimos del mismo, junto con el bien común y la seguridad jurídica. Ello implica que el derecho tiene que estar encaminado a la justicia, es su finalidad, es lo que trata de conseguir. Sin embargo ello no implica que todas las normas jurídicas lo sean o consigan ese fin último, señala Alf Ross que la “*justicia es la aplicación correcta de*

76.- DE PINA VARA, Rafael. op cit. nota 25. p. 344.

una norma, como cosa opuesta a la arbitrariedad. La justicia, en consecuencia, no puede ser una pauta jurídico política o un criterio último para juzgar una norma. Afirmar que una norma es injusta, como hemos visto, no es más que la expresión emocional de una reacción desfavorable frente a ella. La declaración de que una norma es injusta no contiene ninguna característica real, ninguna referencia a algún criterio, ninguna argumentación. La ideología de la justicia no tiene, pues, cabida en un examen racional del valor de las normas.”⁷⁷

En la actualidad el término de justicia se ha relacionado con la actuación del aparato jurisdiccional destinado a resolver un conflicto apoyado en derecho. Es decir, aun cuando se resuelva un litigio en términos de una norma jurídica que no se considere injusta; sin perjuicio de lo subjetivo que resulta determinarlo, se dice que se administró justicia si el órgano jurisdicción resolvió conforme a derecho.

Entonces, si el derecho tiene como fin a la justicia, y el derecho procesal es un instrumento que sirve para dirigir el correcto cumplimiento de las leyes sustantivas, consecuentemente el derecho procesal tiene por objeto a la justicia, esto es, debe aspirar a ella. *“La justicia, concebida de esta manera como un ideal para el juez (para todo aquel que tiene que aplicar un conjunto determinado de reglas o standards), es una idea poderosa en la vida social. Representa lo que se espera de un buen juez y es aceptada por el juez mismo como standard profesional supremo. En relación con esto la idea de justicia tiene sentido. Se refiere a hechos observables. Calificar a una decisión de injusta, quiere decir que no ha sido hecha de acuerdo con el derecho y que obedece a un error (injusta en un sentido objetivo), o a una desviación consistente de la ley (injusta en sentido subjetivo). Decir que un juez ha cometido una injusticia (subjetivamente) significa que se ha dejado guiar por intereses personales, por amistades hacia una de las partes, por el deseo de complacer a los que están en el poder, o por otros motivos que lo apartan del acatamiento de lo que manda la ley.”⁷⁸*

77.- ROSS, Alf. op cit. nota 6. p. 345-346.

78.- Ibídem. p. 349 y 350.

2.- Antecedentes del Proceso Contencioso Administrativo y Fiscal.

Esclarecer los anales de toda figura jurídica, tiene por objeto entender el porqué de su existencia: **a)** Bajo qué condiciones se originó; **b)** Qué ocasionó; **c)** Porqué ha subsistido inamovible; o en su caso, porqué se modificó. Especial importancia amerita el estudio que en el apartado por desarrollar se practique, ya que el objeto de la tesis, que son las nuevas reformas que le han dado vida al proceso contencioso administrativo en la vía sumaria, no es una situación novedosa, sino más bien, que se modificó a tal punto que perdió su esencia y hoy en día se presenta como algo novedoso.

Sin embargo ello no es más que una apariencia, siendo necesario emprender el estudio de la génesis del contencioso administrativo, para advertir si nuestra hipótesis tiene un sustento real o no.

2.1.- El Contencioso Administrativo.

El contencioso administrativo ha ido evolucionando sorprendentemente desde sus asientos en Francia, hasta su asimilación en el resto del mundo por diversos sistemas jurídicos. Casos excepcionales son los avances que se han hecho en los sistemas jurídicos de la República Federal de Brasil, del Reino Español, de la República de Colombia, entre otros; que si bien, ameritan ser estudiados a fondo, no es el objeto de la presente tesis, no obstante es de resaltar que la preocupación de diversas naciones, por encontrar un sistema jurisdiccional que pueda ser efectivo al momento de juzgar los actos de la administración pública, ha llevado a tribunales de lo contencioso administrativo, a tribunales judiciales, a colegios, universidades, y otras tantas instituciones, a desarrollar estudios que aborden la viabilidad de un contencioso administrativo, a mejorarlo, a hacer de él, una institución jurídica en la extensión de la palabra. Y no es para menos tratándose de instituciones que determinan la legalidad con que se desenvuelve la actividad de la función ejecutiva.

En esa inteligencia se esclarecerá la importancia del contencioso administrativo según lo muestra la historia de esta importante institución. Al efecto, se analizará el término de *justicia administrativa*; se expondrá el desarrollo del sistema contencioso administrativo en Francia (génesis del proceso); y, por supuesto el progreso de dicho sistema en México.

Una vez se llegue al antecedente directo del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, el Tribunal Fiscal de la Federación, se precisará a detalle la metamorfosis del mismo, a través de leyes, doctrina, y constituciones.

2.1.1.- Justicia Administrativa.

*“El poder social (...), es la capacidad para controlar los actos de los otros. (...) El poder abarca la habilidad para mandar –exigir obediencia a las órdenes que damos- y para tomar decisiones que afectan directa o indirectamente la vida o los actos de los demás”.*⁷⁹ Se citan las palabras que utiliza Ely Chinoy en su obra “La sociedad”, para definir uno de los elementos que están más íntimamente relacionados con lo que es la autoridad, pues ésta sin poder no lograría llevar a cabo sus actividades y consecuentemente cumplir con su papel como parte en cualquier empresa, en el caso que nos ocupa, el Estado. Pero es menester preguntar ¿hasta dónde puede llegar ese control sobre la sociedad? El control social no es para conveniencia de la autoridad, el control tiene un fin más elevado, que es lograr el objetivo de haberse constituido un Estado.

No obstante, a lo largo del tiempo se ha visto el uso desmedido de ese control en beneficio de los que ostentan el poder social. La autoridad, que ha sido identificada según el tipo de gobierno y la forma política de éste, en monarcas o

79.- CHINOY, Ely. *La Sociedad, Una Introducción a la Sociología*. Primera Edición. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2006. p. 265.

reyes, presidentes, dictadores, etcétera; en las diversas épocas en que se ha desarrollado la sociedad ha devenido en arbitrariedades y excesos por diversas causas, como lo puede ser la demencia, la concentración de poder en una sola persona, la avaricia o cualquier otro hecho que desvíe los objetivos de quien sea nombrada autoridad en el contexto político.

Ejemplo de lo anterior, son los gobiernos que han optado por asumir una forma política totalitaria, como los dirigidos por Stalin o Hitler; donde el individuo ve coartada su libertad en todos los aspectos, hasta los más íntimos como la libertad de pensamiento o credo y por supuesto la libertad de expresión. Otra forma arbitraria y separada del fin común que persigue el Estado, es el absolutismo, donde *“los poderes (públicos) se hallan reunidos en una sola persona o cuerpo, es decir, el ejercicio del gobierno se concentra en un individuo”*,⁸⁰ como la monarquía regida por Luis XIV de Francia. O bien, sin ir muy lejos, el presidencialismo vivido en México en los siglos XIX y XX, donde pese a la forma de gobierno adoptada, la democracia, forma de gobierno en la que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y éste sede aquélla a la autoridad que ostente el poder según la forma de gobierno en que el pueblo decida instaurarse; y que el poder público desde aquel entonces ha sido dividido en tres funciones esenciales, ejecutiva, legislativa y judicial, es la ejecutiva donde hubo una concentración de poder, pero no distribuida entre toda la administración pública, sino sólo en un sujeto que es el titular de ésta. La implicaciones que de ello se derivan, es demeritar no sólo la función administradora, sino también la legislativa y la judicial que se encuentran subordinadas materialmente al representante del ejecutivo.

Es claro observar que todas las formas políticas malversadas se originan en la función ejecutiva, que como se ha visto es la encargada de administrar las actividades primordiales para el bienestar de una sociedad y necesariamente su actividad está relacionada íntimamente con los administrados

80.- GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel. *Derecho Penal Electoral Mexicano*. Primera Edición. México. Editorial Porrúa. 2005. p. 10.

a través de la burocracia. De allí que exista la necesidad de controlar ese poder que tiene la autoridad administrativa. Ese control se da en dos momentos, un primer momento es el normativo, donde se crean leyes, reglamentos, circulares, decretos, criterios judiciales, principios dogmáticos que limiten las actuaciones de la función ejecutiva, a través de atribuciones y facultades, secundariamente hay un control que tiene como medida la normatividad administrativa y como objeto la actuación de la citada función. Es esta última la que se identifica con la llamada justicia administrativa que en términos de lo ya redactado y derivado de lo expuesto en el primer capítulo, se da lugar a ella en diversas instancias, la primera es ante la misma autoridad con los recursos administrativos y a través de un procedimiento, la segunda resulta de la actividad jurisdiccional llevada ante los tribunales de lo contencioso administrativo en un proceso. Por último y en el caso del sistema jurídico mexicano, una última instancia es ante la función jurisdiccional donde la actuación de la autoridad ejecutiva no sólo se somete a un control de legalidad, sino también a un control de constitucionalidad.

Lo anterior, como lo señala Armando Porras y López en su libro de *“Derecho Procesal”*, ha tenido por objeto conformar un Estado de Derecho que le brinde al gobernado seguridad jurídica y bienestar social. *“Era natural que la conducta de las personas físicas o morales, titulares del Poder Ejecutivo, tuvieran un dique a esa conducta para no abusar del poder y para que los gobernados no fueran víctimas de la arbitrariedad, es el límite de facultades; y ese respecto a la vida humana es, el “Estado de Derecho”, y como consecuencia de esa fuerza jurídica nació la justicia administrativa.”*⁸¹

En ese orden de ideas y a efecto entender la justicia administrativa en el contexto del contencioso administrativo, tenemos que éste último integra parte de aquélla y haber desarrollado los antecedentes del porqué de un conjunto de instrumentos jurídicos para el control del poder propio de la autoridad ejecutiva,

81.- PORRAS Y LÓPEZ, Armando. *Derecho Procesal Fiscal*. Primera Edición. Editorial Textos Universitarios. 1969. p. 98.

es esclarecer los anales primitivos del contencioso administrativo.

2.1.2.- El Sistema Contencioso Administrativo en Francia.

Del estudio que se realice al sistema contencioso administrativo francés, encuentra su justificación en que éste ha constituido la base para la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en diversas partes del mundo, principalmente en Latinoamérica y Europa.

¿Cómo surge el sistema contencioso administrativo francés? La idea de un Consejo de Estado no surge intempestivamente terminada la Revolución Francesa, pues previo a la instauración de éste, ya existía un Consejo del Rey, sin embargo los principios jurídicos que se derivaron de aquélla, dieron al nuevo Consejo de Estado un carácter más humano, apegado al bien social, según los derechos subjetivos contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

En ese contexto y una vez finada la revolución, se esclareció el hecho de que la justicia impartida por los jueces del orden común se encontraba corrompida, sin descartar que gran parte de los miembros que conformaban el sistema judicial, aún fueran nobles que no estaban conformes con los actos revolucionarios. Fue entonces que surge la necesidad de evitar a toda costa que la función judicial obstaculice y entorpezca la administración pública, principio postulado por Napoleón Bonaparte que en ese momento era el Primer Cónsul francés.

Para consolidar la separación de ambas funciones, se promulgaron las Leyes de Separación entre las Autoridades Administrativas y Judiciales. La primera de 1790 y disponía que *“Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores, en razón de*

sus funciones”, posteriormente se promulgo la Ley del 16 Fructidor año III de la Revolución que preveía: “*Prohibiciones absolutas pesan sobre los Tribunales de conocer de los actos de la Administración, de cualquier especie que sean*”.⁸²

De allí el principio del derecho administrativo francés el cual postula que juzgar a la administración pública es administrar, por supuesto derivado de aquél otro sobre la división de poderes. Peculiar situación sucedió con la interpretación que se le dio a este último, ya que por un lado fue la base para justificar el porqué la función judicial no debía juzgar los actos administrativos, pues si así fuera y un tribunal judicial dictara en un fallo cómo debe emitirse un acto de la administración pública, consecuentemente aquella función estaría ejerciendo una actividad distinta a la encomendada por el poder público, es decir, estaría administrando. Por otro lado el principio de división de los poderes fue interpretado de tal manera que la creación de un consejo de Estado, o bien cualquier tribunal administrativo que no estuviera supeditado al sistema judicial, violaría indiscutiblemente dicho principio, pues en la inteligencia de que emite fallos dirigidos a dirimir controversias derivadas de la aplicación de una norma jurídica, evidentemente estaba realizando una actividad jurisdiccional, facultad que sólo podía ser concebida en los tribunales que formaban parte de la función judicial, sin dejar de señalar que el principio general del derecho que sostiene que no cabe en un mismo ente ser juez y parte, era indiscutiblemente transgredido, dado que las mismas normas que permitían la creación de tribunales administrativos disponían la necesidad de que la función ejecutiva juzgara sus propios actos.

Ambas posturas fueron asimiladas por diversas naciones, que si bien en un principio, la mayoría crearon un sistema contencioso administrativo a semejanza del francés, posteriormente se inclinaron entre una y otra, o bien ni una ni otra,

82.- FARÍAS MATA, Luis. *El Consejo de Estado Francés: Juez de la Administración Pública y Garante de la Continuidad Revolucionaria*. Revista de la Facultad de Ciencia Jurídicas y Políticas. Venezuela. Número 78. pp. 13-15. Consulta web: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/78/rucv_1990_78_11-26.pdf.

esto es, no sólo le dieron independencia de la función administrativa, sino que hicieron tribunales completamente autónomos, tribunales que no estuvieran dentro de ninguna función del poder público. No obstante ello, el sistema francés no dejó en ningún momento la postura que sostuvo desde un principio, quizá por los antecedentes que ya se han relatado, quizá por funcionalidad, o bien, tradicionalismo, cierto es que éste sistema ha sido una gran institución dentro del derecho administrativo francés, como más adelante se verá.

Sobre esas premisas fue fundado el Consejo de Estado en 1789, asimismo y mientras la matriz tenía su sede en París, se crearon Consejos de Prefectura en los departamentos territoriales de Francia. Desde aquel momento hasta hoy en día, el Consejo ha evolucionado a tal punto en que en la actualidad es una institución que no sólo ha beneficiado al derecho administrativo en el ámbito práctico, sino también en el ámbito teórico, en la ciencia del derecho administrativo. El perfeccionamiento de este órgano se asimila en cuatro momentos distintos: 1789, 1872, 1953 y 1987.

En un principio, cuando el Consejo es creado en 1789, su función se limitaba a asesorar jurisdiccionalmente a la autoridad administrativa. Al respecto, señala Arturo Iturbe Rivas en su publicación *“Elementos de Derecho Procesal Administrativo”*, que *“el Consejo de Estado, después de estudiar el caso, sólo proponía la solución del conflicto al titular de la administración pública, quien decidía en definitiva”*.⁸³ Es en virtud de lo anterior que al primer sistema de justicia adoptado por el Consejo le es llamado justicia retenida, toda vez que pese a lo manifestado por dicho órgano, la autoridad administrativa era quien finalmente decidía el sentido de la resolución.

Posteriormente con la Ley de la III República de 1872 se le da autonomía al Consejo, haciéndolo independiente de la función ejecutiva, su independencia se

83.- ITURBE RIVAS, Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Primera Edición. México. Editorial Porrúa. 2004. p. 67.

fundaba en que ahora la facultad para resolver ya no era retenida por la autoridad administrativa y éste tenía libertad para dictar su fallos, pero sobre todo que estos fueran acatados por la misma autoridad, dado que sus decisiones eran ejecutoriadas. A este tipo de justicia se le llamo delegada, ya que la función administradora delegó aquella facultad al Consejo.⁸⁴

En 1953, el Consejo de Estado pasa a ser un tribunal de apelación, que conocerá de los fallos dictados por los Consejos de las prefecturas, que son transformados en tribunales administrativos de primera instancia. En este momento, señala Bartolomé A. Fiorini en su obra *“Qué es el Contencioso”*; *“Desarrolla el Consejo una labor compleja, que se extiende más allá de la estrictamente jurisdiccional, pues prepara proyectos legislativos, asesora en la aplicación de reglamentos administrativos y dictamina en las consultas que le requieren órganos del poder ejecutivo (...) interviene además en la interpretación prejudicial de los actos administrativos cuando se deben aplicar en un litigio de la justicia común, o cuando se impugna la validez de un reglamento de la administración.”*⁸⁵

Dado que los asuntos iban en aumento, en 1987 se crearon las Cortes Administrativas de Apelación, las cuales tomaron el lugar del Consejo de Estado y éste a su vez pasó a ser un tribunal de casación que conocía de los fallos emitidos por estas cortes, siempre y cuando no se tratara del recurso por exceso de poder interpuesto con motivo de la actuación del titular del ejecutivo o por el Primer Ministro.⁸⁶

Lo más importante que sobra destacar del sistema contencioso administrativo francés, son los procesos de los que pueden conocer los tribunales

84.- Ídem.

85.- FIORINI, Bartolomé. *Qué es el Contencioso*. Argentina. Editorial ABELEDO-PERROT. 1997. p. 91-92.

86.- ITURBE RIVAS, Arturo. op cit. nota 81. p. 68.

administrativos. Primeramente se tiene el proceso por exceso de poder o de nulidad, el cual procede en contra de los actos de la administración pública que carezcan de los elementos del acto administrativo según lo prevea la ley, esto es, dicho proceso se encarga de juzgar la forma del acto, por consiguiente, los efectos que se consigan con la tramitación de éste, es la llamada nulidad para efectos, es decir, para efectos de que la autoridad administrativa vuelva a emitir un nuevo acto, pero bajo las consideraciones de derecho que precise el tribunal de lo contencioso administrativo.

Otro proceso que puede ser incoado en los tribunales administrativos franceses, es el aquel con motivo de un acto que afecte un derecho subjetivo, es decir, el acto trasciende y ahora transgrede normas no de forma, sino de fondo. En este caso es procedente el proceso de plena jurisdicción, donde ya no sólo se juzgara si el acto administrativo cumple con las formalidades legales, sino también si el contenido de la resolución es conforme a derecho. En estos casos el sentido de los fallos es nulificar de plano el acto administrativo, y si fuera necesario condenando a la autoridad a ciertos actos, como el pago de los daños cometidos con tal actuación.

Importante es destacar que en el sistema contencioso administrativo francés, el Consejo de Estado configura la última instancia de control de la actuación administrativa.

2.1.3.- El Sistema Contencioso Administrativo en México.

El sistema contencioso administrativo en el sistema jurídico mexicano ha pasado por adversidades y momentos de progreso, en la actualidad aquel sistema se encuentra con dos situaciones encontradas, por un lado se busca superar las expectativas de justicia a través de reformas legales que den a los tribunales de lo contencioso administrativo instrumentos procesales que hagan más eficiente la actividad jurisdiccional, por otro, la realidad empírico social que versa en torno a

dichos tribunales, a la autoridad administrativa y al justiciable, no permiten que las pretensiones de contar con un mejor sistema de justicia contencioso administrativo se hagan posibles. Así los antecedentes que rodean al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentran en puntos de bondad y otros de declive, que más que ser un desacierto, han permitido que los cambios vayan tomando un aspecto positivo, lo que muestra el carácter de perfectibilidad que tiene el derecho.

Es preciso que antes de llegar al antecedente directo del actual sistema contencioso administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación y la Ley de Justicia Fiscal de 1936; se aborden aquellos que precedieron al mismo, pues éste no es sino el resultado de un valioso camino desde 1567 hasta 1936.

2.1.3.1. Época Virreinal.

Si bien diversos autores abarcan los antecedentes de la materia en cuestión, es el jurista Alfonso González Rodríguez, quien en su libro “Justicia Tributaria en México”, hace una amplia exposición de los anales del contencioso administrativo, yendo hasta la época virreinal y señalando como génesis la *Cédula de Felipe II* de 1567 y la *Ordenanza de Intendentes* de 1786. Respecto del primero señala que la importancia de aquella cédula⁸⁷ fue tal que fue integrada en la “*Ley II, Título III, Libro VIII, de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, en las que se concedía la facultad de ejercerla* (la jurisdicción contencioso administrativa) *a los oficiales reales. Sus resoluciones eran apelables ante la Audiencia del Distrito, según la Ley XIV, Título XII, Libro V, de la misma Recopilación*”.⁸⁸

87.- Cédula: “*Despacho del rey, expedido por algún consejo o tribunal superior, en que se concedía una merced o se tomaba alguna providencia*”. Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Consulta electrónica: <http://lema.rae.es/drae/?val=c%C3%A9dula>

88.- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. *La Justicia Tributaria en México*. Primera Edición. México. Editorial JUS MÉXICO. 1992. p.186.

Por lo que toca a la segunda, la *Ordenanza de Intendentes* de 1786, se cita el artículo 76 del mismo ordenamiento que prescribía: “*Y además ordeno y declaro, que la jurisdicción contenciosa concedida por lei.2, tít. 3, lib. 8 á los Oficiales Reales, se ha de entender en todo reunida y trasladada a los Intendentes en sus respectivas Providencias.*”⁸⁹ Transfiriendo así la jurisdicción contencioso administrativa a los intendentes⁹⁰ de la providencias, de quienes sus resoluciones podían ser apelables ante la Junta Superior de Hacienda.

2.1.3.2. México Independiente.

El mismo autor señala otros tres antecedentes que el común denominador suelen omitir, pese a la importancia de los mismos. Estos son: *Las Bases Constitucionales de 1835*, la *Ley de 1837* y la *Ley de 1838*.

En relación a las *Bases Constitucionales de 1835*, tenemos que su artículo 14, prevé: “*Una ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizara el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.*”⁹¹ De la anterior transcripción se advierte la necesidad de crear un tribunal que se encargase de la revisión de cuentas, de la jurisdicción económica y contenciosa administrativa, consecuentemente se habla de una jurisdicción dirigida a la vigilancia y solución de conflictos surgidos de la actuación de la administración pública de aquel entonces.

89.- Para mayor referencia consultar a MARGADANT S., Guillermo Floris. “La Ordenanza de Intendentes para la Nueva España; Alusiones y Logros”. Consulta vía electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/722/8.pdf>

90.- Intendente: “*Jefe del gobierno del municipio*”. Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Consulta electrónica: <http://lema.rae.es/drae/?val=intendente>

91.- Bases Constitucionales. Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835. Se puede consultar en la página web: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/bas1835.pdf>

En tanto la Ley de 1837, adquiere suma importancia no sólo porque regula el ejercicio de las facultades económico coactivas y lo relativo al interés fiscal, sino que, inmersos en nuestro tema; la ley se encarga de precisar que debe entenderse por contencioso, señalando en su artículo segundo que se entenderán *“por contenciosos aquellos puntos en que fundadamente hubiera incertidumbre sobre la aplicación de la ley al caso particular, o en que fueran forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando y en las que se disputara la paga o adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias, ofreciera motivo de duda; no debiendo calificarse los asuntos como contenciosos sólo porque las partes contradijesen o resistieran al pago.”*⁹² Si bien el artículo en cuestión no precisa nada respecto de los tribunales contenciosos, cierto es que se está analizando el sistema contencioso administrativo en lo general, en ese sentido se reconoce de la ley la preocupación de especificar que se debía entender por contencioso administrativo, a efecto de que los contribuyentes acudieran a dicha jurisdicción siempre y cuando hubiese una afectación real, que demostraran su interés jurídico y no sólo por evadir el pago de las contribuciones.

La Ley de 1838 es de considerarse ya que es el antecedente del objeto de estudio, es decir, el proceso contencioso administrativo en la vía sumaria, ello en atención a que dicha ley disponía que tratándose de la impugnación de los actos derivados del ejercicio de las facultades económico coactivas, si la cuantía en cuestión no excedía de cien pesos, el asunto sería del conocimiento de los alcaldes o jueces de paz y si dicha cantidad era superada deberían conocer los jueces de hacienda o de letras. En el primero de los supuestos, se trata de los juicios sumarios, lo cuales deberían ser verbales y resueltos en un plazo no mayor a tres días.⁹³

92.- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. op cit. nota 81. p. 188.

93.- Ídem.

2.1.3.3. Leyes Lares de 1853 y 1865.

Con ambas leyes se logra la creación de los primeros tribunales administrativos, el primero bajo el gobierno de Antonio López de Santa Anna en 1853 y la segunda bajo el mandato de Maximiliano de Habsburgo en 1865.

Respecto de la Ley de 1853, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo; cabe destacar que es la primera ley que se encarga de hacer la división de las causas judiciales respecto de las causas administrativas, según dispone en su artículo primero, asimismo, de la lectura practicada al artículo cuarto de la ley, se advierte la creación de un Consejo de Estado, el cual estará integrado por diversas secciones, una de las cuales hará las veces de tribunal administrativo (artículo 4° de la Ley).

Importante es señalar que la citada ley fue creada bajo el régimen establecido por la Constitución de 1824, donde el *“sistema jurídico mexicano es derivado de la tradición española plasmada en la Constitución de Cádiz, con lo que se adopta el sistema político del federalismo, y en cuanto a la impartición de justicia queda encomendada al Poder Judicial en todos los niveles y materias sin aceptar excepción, por medio de esta forma judicial se garantiza la seguridad jurídica ya que se implanta un sistema definido el cual permanece conservador y a fin a la teoría de la época relativa a la división de poderes.”*⁹⁴

Motivo por el cual *“dicha ley fue impugnada ante la Justicia federal y declarada inconstitucional en virtud de una tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, cuando era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo que dicha ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la*

94.- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*. op cit. nota 73. p. 154.

*reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sólo persona,*⁹⁵ pese a que, como se estudió en el tema 2.1.2.; el jurista Teodosio Lares apoyaba la idea de que en atención al principio de división de poderes, la función judicial en ningún momento podía decidir respecto de los actos administrativos, pues de esa manera entraría al ámbito material de la función ejecutiva.

En el fan de asemejar lo que era el sistema contencioso administrativo en Francia, se ideó una nuevamente ley que creara un Consejo de Estado y marcara los límites de la función judicial respecto de los actos emitidos por la administración pública, pese a la ya existencia de la Constitución de 1857, que fue estricta en prever que todo conflicto sujeto a un proceso jurisdiccional, sería dirimido por una autoridad judicial (ver infra). En concreto se habla de la *Ley del Contencioso Administrativo* de 1865, igualmente mérito del jurista Teodosio Lares; que bajo lo prescrito por la Carta Magna de 1857, no tuvo más vigencia que la del imperio de Maximiliano, toda vez que esta ley estaba fundada en lo previsto por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (decreto) de 10 de abril de 1865.⁹⁶

2.2.- Evolución Histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como se planteó en líneas anteriores el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encuentra sus antecedentes directos en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que dio luz al Tribunal Fiscal de la Federación, que más que ser un predecesor del actual Tribunal, es el mismo que ha ido evolucionando a través de diversos ordenamientos jurídicos y gracias a la labor doctrinal llevada a cabo por los estudiosos del derecho.

95.- RAMÍREZ CHAVERO, Iván. *El Juicio Contencioso Administrativo*. Tercera Edición. México. Editorial SISTA. 2011. p. 29.

96.- Para mayor referencia consultar a FLORES SALINAS, Berta. “Una Constitución y un Estatuto Provisional para el Segundo Imperio Mexicano”. Consulta vía electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2289/18.pdf>

2.2.1.- Constitución de 1857.

La Constitución de 1857, promulgada el 5 de febrero de mismo año; de corte liberal y europeo, plasma en su contenido una división tajante entre las funciones que desarrollaban los llamados poderes públicos. Al respecto González Rodríguez señala: *“Al promulgarse la Constitución de 1857 se opera un cambio radical respecto al contencioso administrativo. Las facultades de las autoridades administrativas para conocer de estos casos, como los oficiales reales y los intendentes durante la Colonia, o la Sección del Consejo de Estado durante el régimen centralista, quedaron suprimidas, considerándose que, desde esa época en adelante, toda controversia o contienda quedaría reservada a la autoridad judicial.”*⁹⁷

Debido a lo anterior, entre 1853, 1865 y 1936, se promulgaron leyes que crearon recursos, órganos dentro de la administración pública y regularon procesos jurisdiccionales ante los Juzgados de Distrito, tendientes a combatir actos de la autoridad administrativa, principalmente en materia fiscal, así tenemos a la *Ley de la Renta Federal del Timbre de 1893, la Ley de Contribuciones Directas de 1896, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, la Ley para la Calificación de la Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Pena Correspondientes de 1924, la Ley para la Recaudación de Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas de 1924, la Ley de la Tesorería de la Federación de 1927, la Ley Orgánica del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal de 1929.*

La *Ley de la Renta Federal del Timbre de 1893*, establecía un procedimiento para la imposición de multas, donde una vez que una de las Administraciones Principales del Timbre tuvieran conocimiento de alguna infracción a la citada ley, iniciaría un procedimiento sumario destinado a la

97.- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. op cit. nota 81. p. 197.

recaudación de información a efecto de imponer la multa correspondiente. En caso de que el contribuyente estuviera inconforme con la misma, tenía dos vías para controvertirla, por un lado podía acudir ante la Secretaría de Hacienda, o bien, iniciar un proceso jurisdiccional ante los Juzgados de Distrito, siendo ambas vías, excluyentes una de la otra.⁹⁸

Semejante situación aconteció con la *Ley de Contribuciones Directas de 1896*, que preveía un procedimiento para la imposición de multas, sin embargo cabe destacar de esta Ley la posibilidad de controvertir determinantes de crédito ante los Juzgados de Distrito, siempre que se tratase de error de liquidación, por pago acreditado con documento auténtico expedido por la misma oficina y por tercería de dominio, con excepción de la falta de fundamento de la liquidación o indebida aplicación de la ley, ni por tercería excluyente de preferencia; lo anterior según lo disponía el artículo 124 de la Ley.⁹⁹

Por cuanto toca al *Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908*, establecieron procedimientos en materia administrativa y fiscal, así normaban respecto de la nacionalidad y extranjería, expropiaciones, patentes y un procedimiento sumario y verbal, para los actos derivados del fisco. Sin embargo señala Ramírez Chavero en su publicación “El Juicio Contencioso Administrativo” que la aplicación de los procedimientos contenidos en ambos códigos careció de positividad y pronto fue relvado con la Ley de la Tesorería de la Federación.¹⁰⁰

La Ley para la Calificación de la Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Pena Correspondientes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1924, adquiere relevancia pues no sólo prevé la existencia de un recurso frente a los actos de la autoridad fiscal, sino que también da luz al Jurado de

98.- *Ibidem.* p. 200.

99.- *Ídem.*

100.- RAMÍREZ CHAVERO, Iván. op cit. nota 88. p. 32.

Penas o Infracciones Fiscales.¹⁰¹

Dicho jurado se encontraba integrado por el Secretario de Hacienda, quien fungía como presidente del órgano, dos funcionarios de la misma Secretaría y dos contribuyentes, los cuales eran seleccionados por elección popular. En un principio sólo conocía de las infracciones cometidas a las leyes federales que regulaban en materia de contribuciones, pero en el mismo año de su publicación, se amplía su competencia mediante Decreto, pudiendo conocer de todos los actos administrativos sancionadores.¹⁰²

La Ley para la Recaudación de Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas de 1924, a semejanza de la anterior descrita, establece una Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, la cual tenía competencia para conocer de las resoluciones emitidas por la Junta Calificadora, las cuales eran controvertidas por los contribuyentes, cuando esta última procedía a calificar las manifestaciones de los causantes respecto del impuesto referido.¹⁰³

Importante avance fue el logrado con la *Ley de la Tesorería de la Federación de 1927*, ya que instauró un Juicio de Oposición el cual sería tramitado ante los Juzgados de Distrito y procedente: *“I. Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de sus dependencias que, sin ulterior recurso administrativo establecido en la ley, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den bases para su liquidación; II. Contra los acuerdos que impongan en definitiva sanciones por infracciones a las leyes*

101.- Cuando el jurado es establecido en 1924, es denominado Jurado de Penas Fiscales, sin embargo en el año de 1926, mediante Decreto es modificada su denominación por el Jurado de Infracciones Fiscales.

102.- LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Décima edición. México. Editorial Porrúa. 2008. p. 27.

103.- Ídem.

*fiscales, excepto cuando el penado haya elegido para elevar su inconformidad, al Jurado de Infracciones Fiscales; III. Contra el ejercicio de la facultad económico coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ella afirmen: A. Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; B. Que el crédito del monto es inferior al exigido, o que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco; C. Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley”.*¹⁰⁴

En el proceso de mérito, se le requería al contribuyente que presentara la garantía del interés fiscal y de los gastos de ejecución, una vez hecho lo anterior, se contaba con un plazo de treinta días para la presentación de la demanda, si transcurrido el plazo ésta no era formulada ante el Juzgado de Distrito, se entendía consentida la resolución y la autoridad fiscal podía continuar con el procedimiento de ejecución. Pese al valioso extracto de la Ley, respecto del Juicio de Oposición, en la práctica éste no dio los resultados que se esperaban, ya que su lentitud e ineficacia, provocaba el desinterés de las partes y con ello la caducidad de la instancia. El problema es que dicho proceso tenía que ser substanciado, para que el contribuyente pudiera acudir al amparo.¹⁰⁵

El último intento por crear un órgano dentro de la administración pública, fue el contenido en la *Ley Orgánica del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Mayo de 1929, el cual estableció un Jurado de Revisión, que tendría competencia para conocer del recurso de revisión regulado por el mismo ordenamiento y para conocer de las inconformidades contra las Juntas Calificadoras (ver supra) y respecto de las sanciones administrativas impuestas por las autoridades fiscales.¹⁰⁶

104.- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. op cit. nota 81. p. 203.

105.- RAMÍREZ CHAVERO, Iván. op cit. nota 88. pp. 32-33.

106.- LUCERO ESPINOSA, Manuel. op cit. nota 95. p. 28.

Como se desprende de la lectura que se practique a las líneas que anteceden, es lógico pensar que ninguno de los recursos, órganos y procesos judiciales, establecidos en diversas leyes, satisficieron las pretensiones de los contribuyentes y de la autoridad fiscal, que se veía inmersa en procesos y/o procedimientos largos y poco eficientes, que implicaban una carga presupuestal muy alta, tanto por el personal que se requería para llevar los procesos, como por los créditos fiscales que no podían ser cobrados, pese a la existencia de la figura jurídica del interés fiscal.

Por esa razón, tanto los estudiosos del derecho, como los legisladores, se plantearon la necesidad de un contencioso administrativo formalmente hablando.¹⁰⁷ La problemática incoaba en razón del criterio expuesto por el jurista Ignacio L. Vallarta, sobre la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, fue entonces que tuvieron la necesidad de buscar dentro de la Constitución en turno el fundamento que permitiera crear un tribunal con tal carácter, pero además que los procesos planteados por los juzgadores de este tribunal, no fueran tachados de inconstitucionales por no ser sujetos de la decisión judicial, fue así que surgió la Ley de Justicia Administrativa de 1936.

2.2.2.- La Ley de Justicia Fiscal de 1936 y la Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el año de 1935 los juristas Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina

107.- Según Gabino Fraga en su publicación "Derecho Administrativo", el contencioso administrativo puede conceptualizarse desde el punto de vista formal o material, el primero atiende a los órganos competentes para conocer de las controversias surgidas entre la función administradora y el particular, mientras que la segunda hace referencia a la controversia en sí, es decir el contencioso es tal por la simple existencia de un conflicto que sostenga la administración pública con el particular en virtud de la realización de algún acto administrativo, bajo este último juicio tenemos que el contencioso administrativo es por sí mismo, aún sea dirimida la controversia por un tribunal de la función judicial. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cuadragésima Edición. México. Editorial Porrúa. 2000. p. 443-444.

Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores, por encargo de Narciso Basool, quien fuera el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, trabajaron en un proyecto de ley que tenía por objeto establecer un tribunal de lo contencioso administrativo en los tintes en que figuraba el Consejo de Estado francés y regulara un proceso que tuviera por objeto dirimir las controversias surgidas entre la autoridad fiscal y el contribuyente. Una vez terminado el proyecto Narciso Basool presentó aquél al entonces Procurador General de la República quien tachó de inconstitucional el mismo. Fue mérito del jurista Sánchez Cuen, quien se encargó de convencer al recién secretario de hacienda, Eduardo Suárez, para que el presidente interino, Lázaro Cárdenas, promulgara la Ley de Justicia Fiscal en 1936.¹⁰⁸

Bajo esas consideraciones la ley fue promulgada en ejercicio de las facultades extraordinarias del ejecutivo, según se advierte de la exposición de motivos publicada en Diario Oficial de la Federación de 31 de Agosto de 1936 que a la letra dice: “*Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en decreto de 30 de diciembre de 1935.*”

La Ley logró cambios muy importantes pues con la creación del “*Tribunal se suprimen el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta (ver supra), y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecen el juicio de oposición antes citado, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos, y dicho juicio, pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.*”¹⁰⁹

Derivado de lo planteado es lógico pensar que la creación de este tribunal

108.- CARRILLO FLORES, Antonio. *Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Tercer Número Extraordinario. 1966. pp. 201-209.

109.- LUCERO ESPINOSA, Manuel. op cit. nota 95. p. 29.

trajo como consecuencia la discusión de su constitucionalidad, toda vez que se veía su falta de sustento en el pacto federal y violación al principio de la división de los poderes públicos. Sin embargo dichas vicisitudes fueron previstas por los citados juristas quienes se dieron a la tarea de encontrar una respuesta que satisficiera aquél cuestionamiento. Respecto del primer planteamiento, el sustento constitucional fue derivado de la interpretación, quizá forzada, del artículo 104 de la Constitución Política de 1917, que disponía: *“Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de la leyes federales (...). II. De aquellas (controversias) en las que la Federación fuese parte”*. Efectivamente la Constitución de 1917 no plantaba la posibilidad de crear tribunales de lo contencioso administrativo, no obstante la necesidad, que muchos ya reconocían; por establecer estos tribunales, llevo a validar aquella interpretación que sin lugar a dudas era forzada y arriesgada.

Por lo que toca al principio de división de los poderes y que era la función judicial la única con la potestad para dirimir controversias, se plateó en la referida exposición de motivos que: *“En cuanto al problema de validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolver afirmativamente, pues si bien como únicamente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, ya apuntada a los tribunales federales en la vía de amparo, nada se opone en cambio a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.*

Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas la leyes, pueden conceder un “recurso o medio de defensa para el particular perjudicado,” cuyo conocimiento atribuya a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese

recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recurso administrativos (el de oposición ente la propia autoridad, llamado entre nosotros de “reconsideración” y el jerárquico) sino también los procedimiento jurisdiccionales: Junta de Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisiones del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.”

De allí se reconoce que el Tribunal Fiscal de la Federación, encuentra su validez en que los fallos dictados por éste, se encontraran sujetos al proceso de garantías, implicando la subordinación indirecta del Tribunal a la función judicial.

Surge el Tribunal como un ente independiente de la administración pública, es decir, en atención al sistema francés, hablaríamos de un tribunal de justicia delegada. Asimismo se advierte de la exposición de motivos que el Tribunal será un tribunal de anulación pues señala que: *“El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación, Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos.”*

2.2.2.1.- Substanciación del Proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Se podrá tramitar ante las Salas del Tribunal Fiscal las demandas que controviertan: I) Las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación; II) Contra las resoluciones

dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyen responsabilidades administrativas en materia fiscal; III) Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracciones a leyes administrativas; IV) Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictadas en materia fiscal y que causen un agravio no reparable por algún recurso administrativo; V) Contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva; VI) Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; VIII) Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular, esto es, el proceso de lesividad; (artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal) y IX) Contra las resoluciones en sentido negativo devenido del silencio administrativo (artículo 16 de la Ley).

Son partes en el proceso, el actor; casi siempre se trataba de contribuyentes, aunque podía ser la autoridad tratándose del proceso de lesividad, el demandado que podía ser la autoridad fiscal o en su caso el contribuyentes, el tercero que tenga un derecho incompatible con el actor y en todos los casos la Secretaría de Hacienda (artículo 22 de la Ley).

La demanda debía ser presentada dentro de los quince días siguientes a aquél en que se haya dictado la resolución que se pretende controvertir. Y si se tratase de un extranjero y no tenía representante en el país o éste falleciera contaba con cuarenta y cinco días en lugar de los citados quince. Sólo respecto del proceso de lesividad la demanda podía presentarse dentro de los cinco años siguientes a aquel día en que se haya hecho del conocimiento la resolución a impugnar (artículo 33 de la Ley). Si el magistrado que instruya el proceso advertía la necesidad de prevenir al actor para que aclarase, corrigiera o completara su demanda, tenía un plazo de tres días para subsanar dicha prevención (artículo 36 de la Ley).

El demandado debía presentar su escrito de contestación dentro del plazo de diez días hábiles, plazo similar para que el tercero interesado se apersonara al juicio (artículos 37 y 40 de la Ley).

Una vez que se haya contestado la demanda, se procederá a la audiencia, misma que tenía lugar, según el término contenido en el acuerdo de admisión de la demanda, el cual no excederá de un mes. La cual tenía el siguiente orden: I) Se leía la demanda, la contestación y en su caso el escrito del tercer interesado; II) Se resolvían las cuestiones incidentales; III) Se admitían, desahogaban y valoraban las pruebas; por último IV) Se escuchaban los alegatos de las partes (artículo 50 de la Ley). Una vez hecho lo anterior se procedía a dictar el fallo (artículo 57 y 58 de la Ley).

2.2.3.- La Transformación del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la evolución del Código Fiscal de la Federación.

La Ley de Justicia Fiscal no tuvo vigencia sino hasta el año de 1938, en que es abrogada e integrado su contenido en el nuevo Código Fiscal de la Federación que contenía todo lo relativo a las contribuciones. Respecto de este Código rescata Ramírez Chavero que *“curiosamente eran sobre todo Contadores los que litigaban ante dicha ley (...) porque no ofrecía mayores problemas a la Hacienda Pública ni a los contribuyentes y los defectos de técnica legislativa se corrigieron con el tiempo por medio de diversas reformas.”*¹¹⁰

Posteriormente la materia relativa al contencioso administrativo fue integrada al Código Fiscal de la Federación de 1967, que abrogó al anterior y significó un cambio sustancial pues desincorporo lo relativo a la estructura del tribunal, sustancia que fue normada en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967; y amplió el tema referido a los recursos intraprocesales en sus artículo 234 al 244.

110.- RAMÍREZ CHAVERO, Iván. op cit. nota 88. pp. 34.

En un principio el Tribunal Fiscal de la Federación sólo conocía de resoluciones en materia de contribuciones, no obstante con diversas leyes especiales fue ampliando su competencia. Así tenemos la Ley de Depuración de Créditos de 1942, respecto de las aportaciones de los patrones para el establecimiento de escuelas, consecuentemente las resoluciones que emitiera el Departamento del Distrito Federal al respecto, fueron objeto de la competencia del tribunal, igual sucedió con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1943, y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en 1971, que al haberse instituido como organismos fiscales autónomos, sus resoluciones fueron sujetas a aquella competencia. Posteriormente, en virtud del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en 1980 el tribunal tuvo competencia para conocer de las resoluciones emitidas por las Entidades Federativas. Suceso importante significativo que en 1995 entrare en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues fue hasta ese momento que el tribunal dejó de ser un órgano jurisdiccional de justicia fiscal, para convertirse en un verdadero tribunal de lo contencioso administrativo, pues amplió su competencia para dirimir todas las controversias que se suscitaban entre la administración pública federal y los administrados.¹¹¹

2.2.4.- Los Anteproyectos de Ley de 1964, 1973 y 1981.

Respecto de la conversión del tribunal fiscal en un tribunal de lo contencioso administrativo tenemos tres antecedentes de suma importancia, los anteproyectos de 1964, 1973 y 1981.

El primer anteproyecto de 1964, se planteó la existencia de un tribunal de jurisdicción administrativa que conocería de todos los actos emanados de la administración pública federal, conservaría la plena autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación y ya se trataría de un tribunal de plena jurisdicción.

111.- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario*. op cit. nota 68. p. 8.

Respecto del segundo anteproyecto de 1973 se abordó principalmente la organización del tribunal que atendería a circunscripciones regionales, asimismo se planteó la existencia de una Sala superior que conociera de los recursos de revisión y dictara criterios jurisprudenciales. Situación que se trasladó a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En relación al anteproyecto de 1981, se acentuó el carácter que debía tener el tribunal como juzgador de toda la actividad administrativa, asimismo se abundó en lo relativo a la contestación de la demanda, a efecto de que la autoridad tuviese la posibilidad de fortalecer la fundamentación y los motivos del acto que se controvierte. Se trató con claridad el tema de los efectos de la sentencia, donde claramente se observa la tendencia de un tribunal de plena jurisdicción.¹¹²

Muy importante es la observación que hace el jurista Luis Carballo Balvanera en su publicación el “Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo”, al señalar: *“Los anteproyectos que han seguido el método de generalizar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación han tenido un grave defecto metodológico: prejuzgar que lo valedero para la materia fiscal, también lo es para los demás campos de la Administración Pública (...). Por tanto, es motivo de preocupación dilucidar la conveniencia de que el Tribunal Fiscal de la Federación, que tan buen resultado ha dado en materia fiscal, se transforme de modo que generalice su competencia, en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.”*¹¹³

2.2.5.- Las Reformas del 2001 a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las reformas del año 2001, atendían a las reformas del año de 1995,

112.- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*. op cit. nota 73. pp. 159-168.

113.- CARBALLO BALVANERA, Luis. “Tribunal de lo Contencioso Administrativo”. *Justicia Administrativa*. México. Editorial Trillas. 1994. p.56.

cuando el tribunal amplió su competencia desmedidamente. En este año el tribunal cambia su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. No obstante la vasta legislación que rodeaba al ahora tribunal de lo contencioso administrativo, aun seguía normado el proceso contencioso en el Código Fiscal de la Federación de 1983. No fue sino hasta el año de 2006 cuando se incorpora las disposiciones referidas y son incorporadas en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.2.6.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante la Creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 2006.

En el año de 2006 entra en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la que derogó el título IV del Código Fiscal de la Federación de 1983. Esta Ley significó un avance importante en la materia pues ahora los contribuyentes o en su caso los administrados podían verse en la posibilidad de controvertir decretos o acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando estos sean autoaplicativos o heteroaplicativos, evitando la necesidad de acudir hasta el proceso de amparo.

Por otro lado se le dota al tribunal de plena jurisdicción, ahora el tribunal puede imponer sanciones u obligar a las autoridades al pago de indemnizaciones cuando estas emitan actos que lesionen de forma grave a los particulares según lo prevé el artículo 6° de la Ley.

2. 3.- Evolución Histórica de los Juicios Sumario.

Como se ha visto a lo largo de la historia del sistema contencioso administrativo en México, los procedimientos y procesos que surgieron hasta 1936, solían ser cortos y ya se hablaba de su carácter de sumarios, como así lo hizo la ley de 1838, la Ley de la Renta Federal del Timbre de 1893 respecto del procedimiento

para la imposición de la multa, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, entre otros. De hecho la misma Ley de Justicia Fiscal, preveía términos y plazos cortos, como se puede observar en líneas anteriores; plazos que de encontrarse en quince días hábiles, para la interposición de la demanda se fueron a cuarenta y cinco en el Código Fiscal de la Federación que entro en vigor el primero de octubre de 1982.

La necesidad de simplificar los procesos ha surgido desde mucho tiempo atrás, así tenemos que en el derecho romano, debido al crecimiento de la población y que las relaciones comerciales no siempre permanecían entre los romanos, se ideó un proceso que evitara las solemnidades e hiciera más ágil dirimir la controversia, al respecto señala el procesalista Cipriano Gómez Lara, “un procedimiento formulario, el cual venía a permitir formas más ágiles y más rápidas de solución de los conflictos sin que dentro de este procedimiento hubiese necesidad de sujetarse al rigorismo y al enmarcamiento de las acciones de la ley.”¹¹⁴

El antecedente directo surge en la Italia medieval, donde una vez que el derecho procesal romano y el germano son asimilados conjuntamente por Italia, dio como resultado un proceso que se caracterizaba por ser muy lento. Razón por la cual en el siglo XIII se iniciaron cambios en la legislación adjetiva tendientes obtener un proceso más rápido, dando lugar a los juicios sumarios. Al respecto señala el procesalista James Goldschmidt en su obra “Derecho Procesal Civil”, que: “*Contra este inconveniente (la lentitud del proceso), desde la mitad del siglo XIII se iniciaron reformas conducentes a obtener una mayor rapidez en el procedimiento. 1. Se instituyeron formas procesales sumarias (más tarde llamadas “procedimientos sumarios determinados), que tienden a procurar al actor rápidamente, en virtud de un examen sumario, un título ejecutivo “salvo ordinario”. Estas formas de procedimientos sumarios son: a) El llamado procedimiento ejecutivo (...). b) El proceso de mandato condicionado o no condicionado (...). c) El procedimiento de*

114.- GÓMEZ LARA. Cipriano. op cit. nota 23. pp. 46.

embargo."¹¹⁵

Es así que los procesos sumarios, implican una simplificación, aunque muchas veces esta signifique demeritar los elementos que el juzgador tendrá para emitir su sentencia. Actualmente la mayoría de los procesos sumarios, atienden a la cuantía del monto, principalmente. Como es el caso del proceso sumario del cual es objeto la presente tesis o el análogo regulado en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de sus artículos 146 al 161.

115.- GOLDSCHMIDT, James. *Derecho Procesal Civil*. España. Editorial Labor. 1936. p. 20.

3.- El Proceso Contencioso Administrativo Federal Mexicano.

3.1.- El Proceso Contencioso Administrativo Federal.

El llamado “Procedimiento Contencioso Administrativo Federal”, según lo denomina la ley que lo regula, esto es, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el proceso jurisdiccional substanciado ante las Salas Regionales o Especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del cual se dirimen los conflictos surgidos entre los administrados y la función administrativa, respecto de los actos emitidos con motivo del ejercicio de la administración pública federal y que tiene por objeto un control de legalidad que se logra mediante la nulidad y/o anulabilidad de aquellos actos y secundariamente condenando a la autoridad administrativa a emitir un nuevo acto bajo las consideraciones de derecho expuestas en el proceso jurisdiccional y si la afectación lo amerita emitiendo el propio acto o condenando a daños y perjuicios por la trascendencia de la afectación.

Del anterior juicio formulado, caben destacar tres puntos importantes que surgieron del análisis que se practicara a diversas definiciones sobre el juicio contencioso administrativo y en las cuales se advierte la existencia de errores comunes, motivo de la demeritada labor que desempeña el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del hecho de que los justiciables no conocen a fondo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de explotar la diversidad de instrumentos legales que ésta aporta.

1.- Por un lado se señala que el mal llamado procedimiento contencioso administrativo, juicio de nulidad o juicio fiscal federal, es un proceso a través del cual se ventilan las controversias surgidas entre los administrados y la función administrativa. Con ello se trata de clarificar que el proceso no es en beneficio únicamente del particular, como suelen detallar muchas de las definiciones

aportadas por estudiosos en la materia. Y es que al Tribunal pueden acudir tanto los particulares, administrados o contribuyentes, en calidad de actores, como las dependencias, entidades y en general toda aquella autoridad que intervenga en el ejercicio de la administración pública del ámbito federal, bajo el mismo carácter.

Si pensáramos lo contrario se estaría dejando de lado lo legislado respecto del proceso de lesividad, en el cual la autoridad puede controvertir sus propios actos, cuando advierta errores que afecten el interés público de la sociedad, como lo puede ser el interés fiscal del Estado. Ciertamente es que de mil procesos que se ventilen, quizá más; ante el Tribunal, uno sólo sea de lesividad, sin embargo ello no atiende a que dicha figura jurídica sea inútil o ineficaz, sino más bien a la falta de profesionalización, experiencia y conocimientos que hay en las dependencias y entidades, para poner en práctica aquél, y es que no cuentan con el personal adecuado para hacer una demanda, quizá ni siquiera se piense en la posibilidad de iniciar un proceso de lesividad, por no tener presente que ello se encuentra regulado o que es viable.

Las jefaturas de unidad departamental y otras unidades administrativas encargadas de la defensa jurídica de los órganos y organismos de la administración pública, difícilmente se quitan el velo de autoridad demandada, por lo que les resultaría complejo controvertir una resolución propia en calidad de demandante, penosamente se puede decir que no tienen otros formatos (machotes) que no sean los de una contestación de demanda. Quizá ello derive de la infinita desconcentración que sufren estos entes gubernamentales, donde las unidades jurídicas muchas veces no entienden el porqué del contenido de un acto administrativo emitido por cierta unidad, y ésta que lo entiende y advierte los errores en ellos contenidos, no tienen las atribuciones para iniciar un proceso de lesividad, pues depende del área jurídica, peor aún, adversamente podrían trabajar en conjunto puesto que la comunicación entre unidades, subdirecciones y direcciones es inexistente o poco eficaz.

2.- Por otro lado, cuando se señala que son controversias surgidas con motivo de la emisión o ejecución de un acto resultado del ejercicio de la administración pública federal, se busca precisar que la hipótesis normativa al momento de determinar la competencia del Tribunal, no sólo toma como punto de consideración el ámbito en que desarrolle su labor el funcionario que emite el acto, la norma va más allá, pues para hacer dicha determinación advierte el origen del acto y en que ámbito sufre una afectación la esfera jurídica del administrado. Por ejemplo hay casos en los que la administración local interviene en la ejecución de los actos de la federal, no obstante la fuente no deja de ser este último ámbito. Concretamente cuando el fisco local lleva a cabo gestiones de cobranza por impuestos federales, como lo puede ser el Impuesto al Valor Agregado; sin embargo aun y cuando son las Tesorerías locales las que emiten la resolución para ese efecto, dicho acto administrativo produce efectos de derecho en el ámbito federal, respecto de la situación jurídica del contribuyente. Lógicamente si con motivo del acto se originara un litigio, éste deberá ser ventilado ante instancias federales, en este caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La relevancia que adquiere entender dicha situación deviene que en la práctica es primordial tener la certeza del órgano jurisdiccional al que irá dirigida la demanda, pues de lo contrario pudiera significar la pérdida de un derecho, esto es, el de presentar la demanda ante el Órgano competente.

3.- De diversas definiciones a las que se acudió con el fin de acotar el tema que se desarrolla, se advirtió que la mayoría omiten un importante elemento que no debe dejar de ser considerado al momento de hablar del contencioso administrativo. Es el control de legalidad que ha caracterizado la función jurisdiccional del Tribunal y la cual puede verse reflejada en dos momentos. Se presencia el primero cuando se acude a dicho órgano jurisdiccional a efecto de lograr la nulidad de un acto administrativo que no cumple con los requisitos de legalidad de la ley que lo regula, principalmente se piensa en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o el Código Fiscal de la Federación; y devenido el proceso se dicta un sentencia que

esgrime el porqué el acto emitido por la autoridad administrativa es nulo o anulable, o bien, es válido. El segundo momento es cuando el Tribunal condena a la autoridad administrativa a que emita un nuevo acto bajo las consideraciones de derecho planteadas en el fallo, pues este último no sólo tiene como fin salvaguardar los derechos del afectado, sino conducir a la autoridad sobre cómo debe emitir los actos al ejercer su función, es decir, el segundo momento es correctivo, fijarse bien, no únicamente de la resolución o acto sobre el cual versa la sentencia, también de actos futuros que se lleguen a originar. Lamentablemente este último punto ha sido ignorado por la autoridad que emite resoluciones con los mismos defectos una y otra vez, al punto de que el contenido formulado en una sentencia podría ser utilizado idénticamente en uno y otro asunto, lo que también es lamentable, pues ello ha dado lugar a utilizar formatos (machotes) que violan en perjuicio del justiciable su derecho humano a una debida impartición de justicia, toda vez el actuar indebido del Tribunal, omite lo que los justiciables sostienen en particular en el cuerpo de sus demandas, es decir, si bien el acto carece de los mismo elementos de legalidad que otro del cual ya se ha pronunciado la Sala que conozca del caso, lo cierto es que el sentido de la argumentación jurídica vertida en los agravios, o en los olvidados alegatos, de uno y otro actor, puede variar significativamente el sentido de la pretensión.

La relevancia que adquiere esta acotación es destacar que un acto puede ser ilegal o inconstitucional, no obstante el Tribunal no puede pronunciarse por regla general sobre la inconstitucionalidad de un acto, pues señala el Pacto Federal en sus artículos 103, 104, fracción V, 105, fracciones I y II, y 107, fracciones VII, VIII y IX, que es facultad reservada del Poder Judicial de la Federación, el análisis de la constitucionalidad o no de disposiciones legales, así como hacer la interpretación directa de los preceptos constitucionales, lo que excluye a otros órganos jurisdiccionales de esa competencia; siempre y cuando, no se trate del control difuso de convencionalidad en relación a los derechos humanos, de conformidad con el artículo primero de la citada norma fundamental.

3.2.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De la lectura que preceda, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional especializado en materia fiscal y administrativa federal, independiente del Poder Judicial de la Federación y que cuenta con plena jurisdicción para poder ejercer un debido control de legalidad.

1.- Efectivamente el Tribunal es considerado un órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa y fiscal, cuando los efectos jurídicos de éstas trasciendan al ámbito federal. No obstante lo anterior el Tribunal, según lo prevé el artículo 14, fracciones V y VI de su Ley orgánica, puede conocer de las resoluciones que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones y de aquéllas que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es decir, el Tribunal también conoce sobre materia de seguridad social. La razón que se deduce del análisis a dicho dispositivo legal, no sólo es que las resoluciones son dictadas por entidades de la administración pública federal, sino también que las pensiones a favor de los trabajadores del Estado, tienen cargo a la hacienda pública federal, la que a su vez es objeto del gasto público, el cual es solventado a través de las contribuciones ciudadanas, consecuentemente es motivo de preocupación de la administración pública federal y el legislador a considerado adecuado que el órgano jurisdiccional en estudio resuelva dichas cuestiones teniendo en consideración que en caso de ilegalidad habría una afectación para el Estado.

Por lo que toca a este punto, cabe señalar que si bien la labor del Tribunal presume de profesionalización y especialización respecto de su personal, lo cierto

es que por la experiencia que se adquiriera de pertenecer al grupo de trabajo de este órgano jurisdiccional, se puede aseverar que aun y cuando éste se inició como un órgano jurisdiccional especializado en materia fiscal, en la realidad actual del Tribunal, la materia fiscal, por su complejidad y alta especialización, es poco manejada por el personal jurisdiccional, consecuentemente se suelen rezagar los asuntos en materia tributaria tanto como lo permita el justiciable, provocando con ello un grave perjuicio al contribuyente y por supuesto al fisco que se ve enfrascado en procesos infinitos que a final de cuentas no resuelven algo en concreto. No es coincidencia que los procesos sobre seguridad social o multas administrativas impuestas por instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor, sean resueltos en cuatro o cinco meses, mientras los procesos en materia fiscal o comercio exterior, son resueltos en dos o tres años, aún contando el Tribunal con todos los elementos necesarios para resolver.

2.- Señala la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que éste está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y de organización y estructura. ¿Pero autónomo de qué o quién? Se puede pensar que resulta innecesario explicar que un órgano jurisdiccional es independiente, pero en el caso que nos atiende y de la lectura que se dé al segundo capítulo, de los antecedentes; se puede percibir la impetuosa necesidad de señalar que el Tribunal no forma parte de la administración pública centralizada, más concretamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia a la cual estuvo sometida en términos presupuestales; pues además acentuar que la justicia impartida por aquél es delegada y no retenida, ha significado un gran logro que se ha consolidado a lo largo del tiempo, lo que es así toda vez que la independencia que exista de aquélla y el Tribunal no puede darse así como así, sólo porque la ley le prevé. El camino que se ha recorrido ha sido sinuoso y hoy por hoy sigue fortaleciéndose, pues aún quedan rezagos de un Tribunal que espera a que la autoridad haga las cosas por sí misma, aun cuando éste teniendo facultades para sustituirla o condenarla no lo hace.

Por otro lado se advierte menester acotar lo relativo a la independencia presupuestal de este órgano jurisdiccional, la cual más que significar un beneficio para dicho Tribunal, es un beneficio para la imparcialidad a que tiene derecho todo justiciable, pues resultaría difícil pensar que el personal jurisdiccional no se vería presionado al momento de dictar un fallo en contra de las pretensiones o excepciones sostenidas por parte de quien paga por sus servicios profesionales.

Pudierase pensar que parte de esa autonomía de la cual habla la Ley Orgánica del Tribunal, es respecto del Poder Judicial, que si bien es cierto éste no forma parte de la estructura de aquél, basta con entender la evolución que ha sufrido el contencioso administrativo, para esclarecer que la independencia a que se refiere es en términos de lo expuesto en el párrafo inmediato anterior.

Ahora bien, también se señalaba que el tribunal cuenta con autonomía de organización y estructura, así tenemos, por ejemplo, que de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica en comento, que el Pleno de la Sala Superior, tiene facultades para aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal, en el que se deberán incluir, entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales; las sedes y número de las Salas Auxiliares; la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción, asimismo se tiene que la Junta de Gobierno y Administración tiene facultades para Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal y Adscribir a Salas Regionales, Especializadas o Auxiliares, y, en su caso, cambiar de adscripción a los Magistrados de Salas Regionales y demás servidores públicos del Tribunal, observando las Condiciones Generales de Trabajo respecto a los trabajadores a los que les sean aplicables.

3.- Basta con conocer los alcances de las sentencias en el juicio contencioso administrativo federal, para comprender la naturaleza que tiene la jurisdicción que el Tribunal ejerce o puede ejercer. Se señalaba en líneas anteriores, que éste ente

de justicia logró tener un carácter de plena jurisdicción en mejoría del de simple anulación. Lo que significo que ahora no sólo podía defender los derechos objetivos del contribuyente, administrado o del bien público en general (proceso de lesividad), en relación a la forma del acto administrativo, sino también el derecho subjetivo de los anteriores, decidiendo sobre el fondo del asunto. Es decir, no sólo puede manifestar en un fallo que la resolución es ilegal porque carece del elemento de motivación que debe tener todo acto administrativo, ahora puede manifestar que un determinado individuo no es sujeto de cierto impuesto, revocando en todos sus sentidos la resolución motivo del conflicto, y más aún, condenando a la autoridad a pagar daños y perjuicios y restableciendo al justiciable en el pleno goce de sus derechos.

De la lectura que se practicara a diversas definiciones sobre el Tribunal Fiscal, como suele ser llamado en las cátedras de derecho o en la práctica jurídica; se advierte inexacto pensar que éste tiene una naturaleza mixta, es decir, de simple anulación y de plena jurisdicción; como así lo aseveran Sergio Esquerra y Marvin Gómez, en su obra “El Juicio Fiscal Federal”, pues basta con entender el principio de *“El que puede lo mas puede lo menos”*, para comprender que un tribunal de plena jurisdicción tiene facultades para anular los actos devenidos de la administración pública.

No obstante las grandes virtudes que tiene el Tribunal como contralor de legalidad, no ha conseguido dar el paso que necesita para hacer cumplir totalidad la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Al respecto, señala Sergio Esquerra y Marvin Gómez que: *“Lamentablemente en la práctica litigiosa hemos constatado una y otra vez cierta reticencia por parte del Tribunal a cumplir con el modelo de plena jurisdicción, en casos en los que, enunciativa mas no limitativamente, la resolución impugnada niega la devolución de las cantidades pagadas indebidamente, de aquellas enteradas en exceso ó la concesión de otros derechos a favor de los gobernados, etcétera; en donde a pesar de que el juzgador cuenta con plena facultad para verificar la procedencia del derecho y condenar a la*

*autoridad a su restablecimiento, se limita tan sólo a declarar la nulidad de la resolución impugnada en juicio, argumentando infundada e invariablemente que “se encuentra impedido para sustituir a la autoridad demandada en el ejercicio de sus facultades”, lo que como hemos visto resulta carente de sustento legal derivado de la naturaleza jurisdiccional mixta que le es propia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”*¹¹⁶

Mientras el jurista Nava Negrete sostiene que: *“Es difícil lo sabemos por experiencia propia dictar sentencias de plena jurisdicción con todos sus alcances, es un poder jurisdiccional al que siempre el poder administrativo verá con desconfianza”*.¹¹⁷

Lo importante de destacar dicha omisión, es clara al advertir que un órgano jurisdiccional que tiene facultades imponderables para restituir al administrado en el pleno goce de sus derechos, se convierte, por voluntad propia, en un peldaño más, para poder llegar a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, lo que es una pena cuando se reconsidera la evolución que ha sufrido el contencioso administrativo desde la época virreinal.

He allí una de las críticas más atinadas que ha tenido el Tribunal a partir de las reformas que otorgan plena jurisdicción a éste, más aún, advertir desde el punto de vista interno, pero sin el velo de magistrado, que no acepta la verdad que impera en la impartición de justicia del Tribunal; se puede asegurar que el no atrevimiento a hacer uso de esa plena jurisdicción, es el resultado de: 1.- Falta de conocimientos en materia de derecho procesal fiscal por parte del personal; 2.- La mayoría de los magistrados que lo son actualmente, lo eran antes de la reforma que dan plena jurisdicción al Tribunal Fiscal; y, 3.- La necesaria capacitación que

116.- ESQUERRA, Sergio; y GÓMEZ, Marvin. *El Juicio Fiscal Federal*. México. SISTA. 2008. p. 31

117.- NAVA NEGRETE, Alfonso. “70 Años del Tribunal Administrativo Federal en México”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México. Tomo LVII. Número 247. Enero-Junio. 2007. p. 260.

tuvo, y puede darse, al personal implica cierta complejidad, pues el sumo cuidado que implica dictar un fallo de plena jurisdicción, significa algo más que tomar como base un “formato” sobre un caso similar, toda vez que no es el mismo daño y perjuicio sufrido por un justiciable y otro.

Todas esas herramientas con que cuenta el Tribunal para ejercer la plena jurisdicción, tienen como finalidad que éste pueda llevar a cabo un impecable control de legalidad. Como ya lo referíamos en el punto 3.1., el Tribunal es un órgano de control de la legalidad, tiene por objeto que los actos emitidos por la autoridad administrativa cuenten con los elementos esenciales que prevén las leyes que los regulan.

3.3.- Marco Jurídico.

Toda institución de derecho, cuenta con un marco jurídico, que regula todas y cada una de las actuaciones que éste lleve a cabo, pues como es sabido, contrario al principio jurídico que reza “todo lo que no está prohibido está permitido”, el cual le es aplicable a los gobernados, toda autoridad pública sólo puede dirigir su actuar en el campo que el derecho le concede, es decir, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley, constitución, decreto, etcétera, le permite. Podríase pensar en las leyes como las vías de un tren llamado autoridad pública.

Bajo esa tesitura, se tiene que, mientras el marco jurídico de una institución, tenga un mejor sustento empírico social, una buena técnica legislativa y en consecuencia no carezca de “lagunas” en su contenido, dicha institución de derecho, podrá cumplir cabalmente con sus propósitos en beneficio del Estado, es decir, tanto para el pueblo, como en su papel de autoridad.

Así el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desarrolla en el campo de derecho permitido por la Constitución Federal, por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Federal de Procedimientos

Civiles, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Reglamento Interior del Tribunal y por supuesto la jurisprudencia emitida por dicho órgano jurisdiccional y claro la originada en el Poder Judicial de la Federación.

3.3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma más importante, en términos kelsenianos se dice que es la Norma Fundamental, pues de ella se derivan todas las leyes, reglamentos, decretos, instituciones, etcétera. El hecho de que la Constitución prevea cierta institución jurídica, es la diferencia entre que ésta sea constitucional o no, lo que implica su existencia dentro del sistema jurídico mexicano. Cómo se señaló en el capítulo de los antecedentes, el Tribunal de lo contencioso administrativo pasó por un arduo camino, para que al fin pudiera ser integrado al Pacto Federal en 1917, que en la actualidad prevé:

“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”

Es claro que la regulación constitucional del Tribunal en comento, no es del todo adecuada, pues tan sólo se habla de la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, como entes que pueden ser instituidos por el Congreso de la Unión, por tanto, no hay un verdadero sustento constitucional de estos órganos jurisdiccionales, es más bien una regulación indirecta donde, si bien, no es labor de la Constitución regular cuestiones específicas, lo cierto es que no se prevén ni los

caracteres más esenciales de éste. Es la Ley, la que ha regulado su organización, estructura, facultades y atribuciones.

3.3.2.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo entró en vigor el primero de enero de dos mil seis, en ella se regula todo lo relacionado con el proceso contencioso administrativo federal, como los principios, partes en el proceso, etapas, facultad de atracción, incidentes, medidas cautelares, sentencia, recursos, el “Juicio en Línea”, el “Juicio en la Vía Sumaria”, etcétera. En resumen es la ley adjetiva que tiene por objeto normar el desarrollo del proceso en comento.

3.3.3.- Código Federal de Procedimientos Civiles.

Señala la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 1° que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que las disposiciones de este último ordenamiento no contravengan las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establecen la Ley en la materia.

La importancia que ha adquirido el Código en comento, se debe a que no sólo la Ley contenciosa administrativa prevé como ordenamiento supletorio a éste, así pasa con la Ley de Amparo, artículo 2°, último párrafo; el Código de Comercio, artículo 1054; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 2° del Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 490; así como diversas leyes adjetivas que han sostenido parte de su legislación en una de los ordenamientos más completos por contener en sus lineamientos el proceso jurisdiccional más antiguo y base del derecho procesal.

La supletoriedad es un instrumento jurídico que busca la eficacia del derecho, cuando una de las normas que lo componen no regula de forma precisa, completa

y clara una institución jurídica o situación de hecho. De lo anterior se advierte que la supletoriedad tiene lugar bajo ciertas circunstancias de derecho, al respecto señala el Poder Judicial de la Federación que: *“Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra, son a saber: 1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; 2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; 3.- Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, y 4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra.”*¹¹⁸

Pese a la claridad de lo anterior en la práctica ha surgido mucha confusión al respecto, pues suele confundirse la supletoriedad con la llamada integración de la norma, en ese sentido sostiene el jurista Nava Negrete que: *“Es importante aclarar que la interpretación parte de un texto existente; en cambio, la interpretación de un texto ausente obliga a llenar la falta con la consulta del derecho federal común, o sea el Código Civil, pero sin que al valerse de una norma del Código se vaya en contra de la naturaleza del derecho fiscal. Esto último no ha resultado fácil para el Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales judiciales federales, definir o explicar con claridad cómo es tal naturaleza. Incorre el párrafo en grave confusión, autoriza como supletoriedad lo que en realidad es integración. Supletoriedad presupone la existencia de una norma o normas incompletas o inacabadas que configuran una institución prevista en la ley por aplicar y, por el contrario, en la integración no existe*

118.- Tesis Aislada IV.2o.8 K, Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta; III, Abril de 1996, Primera Parte, Noveno Época, p. 480. N° IUS: **202796**.

la institución regulada y se trata de instituir, establecer o incluir con lo previsto en otra ley, en el citado Código.”¹¹⁹

En el proceso contencioso administrativo federal es común hacer uso de la supletoriamente del Código Federal de Procedimientos Civiles, para hacer prevenciones o requerimientos no previstos en la Ley contenciosa administrativa, artículo 297 del citado código, así como para suplir la falta de regulación en el apartado de pruebas, principalmente.

3.3.4.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las llamadas leyes orgánicas son aquellas que tienen por objeto la organización y estructura de una institución y/o servicio público relacionado , y es la labora que efectivamente realiza la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007. Dicha ley se encarga de regular lo relativo a: a) La naturaleza jurídica e integración del Tribunal; b) De la Competencia material (Artículo 14) y territorial (Artículo 34) del Tribunal; c) De las facultades y atribuciones de la Sala Superior, del Presidente del Tribunal, de las Salas Regionales y de la Junta de Gobierno y Administración; d) Del personal del Tribunal; e) De la responsabilidad de los Servidores Públicos del Tribunal; y, f) de las vacaciones y días hábiles en el Tribunal.

De lo anterior es claro que la ley regula lo relativo a la organización y estructura del Tribunal Fiscal, sin embargo no abarca cada aspecto del mismo. Cuestión que no se debe a la falta de técnica legal por parte de la función legislativa. Y es que resultaría difícil querer regular cuestiones que son ajenas a

119.- NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. México. 2007.

esta función, pues si bien ésta debería encargarse de normar la mayor parte de la actuación gubernamental, lo cierto es que no hay mejor partidario para hacerlo que la misma institución, no sólo por la autonomía que lo acompaña, sino también en virtud de que es éste, el único que puede advertir donde están las circunstancias que provocan la eficacia o no de la institución, es por ello que la misma Ley orgánica hace referencia a una institución dentro del aparato gubernamental, principalmente la administración pública, esto es, el llamado Reglamento Interno.

3.3.5.- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como ya se señaló en el apartado anterior, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hace referencia en múltiples ocasiones al Reglamento Interno del Tribunal. Por ejemplo:

ARTÍCULO 3.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá los servidores públicos siguientes:

XIII. Los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el Reglamento Interior del Tribunal y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado.

ARTÍCULO 8.- (último párrafo)

...

El Reglamento Interior del Tribunal establecerá las normas para el turno y reasignación de expedientes en los casos de faltas temporales, excusas o recusaciones de los Magistrados de la Sala Superior.

ARTÍCULO 13.- (último párrafo)

...

Para la integración del registro y permanencia en el mismo, así como para la designación, aceptación del cargo y pago de los honorarios de los peritos, se estará a los lineamientos que señale el Reglamento Interior del Tribunal.

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

De la lectura que se practique a los anteriores artículos, se muestra claramente que el Reglamento Interno tiene por objeto, regular sobre las especificidades que al Tribunal le atañen, y le atañen porque es éste quien vive el quehacer diario y sabe los defectos que deben ser cambiados. O no siempre los defectos, sino también que es lo más conveniente para hacer eficiente la labor de esta institución de justicia, como se puede percibir en el último párrafo del artículo 8° de la Ley Orgánica. Por supuesto el Reglamento de ninguna manera podrá contravenir lo dispuesto en la Ley Orgánica, pues ésta está por encima del aquél.

La Junta de Gobierno y Administración está facultada para proponer el proyecto del Reglamento Interior del Tribunal (Artículo 41, fracción I de la Ley Orgánica), posteriormente el Pleno de la Sala Superior aprobará y expedirá el Reglamento Interior del Tribunal, el cual deberá incluir, entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales; las sedes y número de las Salas Auxiliares; la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción (artículo 18, fracción II, de la Ley Orgánica).

3.3.6.- Jurisprudencia.

No se puede descartar del marco jurídico del Tribunal y del proceso contencioso administrativo federal, la jurisprudencia, pues como se dijo en el primer capítulo, la jurisprudencia es parte fundamental en el sistema jurídico mexicano, al punto de que no puede pensarse a la Ley apartada de los criterios jurisprudenciales

del Poder Judicial de la Federación y en el caso que nos atañe la jurisprudencia emitida por el Tribunal Fiscal.

No es motivo de estudio la jurisprudencia a que hace referencia el Título Cuarto de la Ley de Amparo, mas la omisión de su examen no demerita el importante campo que ha alcanzado en el quehacer diario del Tribunal Fiscal, al punto sí, de que ésta determina el sentido de las sentencias derivadas del proceso objeto de análisis y que en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, el Tribunal está obligado a aplicar el criterio expuesto en las jurisprudencias originadas en el Poder Judicial de la Federación.

La jurisprudencia, señala el jurista Ignacio Burgoa, *“en su aspecto positivo jurisdiccional, se traduce en las consideraciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado”*.¹²⁰

En efecto la jurisprudencia es parte importantísima dentro del sistema jurídico mexicano, la jurisprudencia es el vinculo más fuerte que hay entre la realidad empírico social y el sistema de normas jurídicas originadas la mayor de las veces fuera del entendimiento del comportamiento social. En líneas anteriores se señalaba que no es objeto de estudio la jurisprudencia que se origina en el Poder Judicial de la Federación, sin que sea óbice la trascendental importancia que ésta constituye. ¿Entonces a que jurisprudencia nos referimos?

El Tribunal emite su propia jurisprudencia, que puede ser sustentada en las sentencias que dictadas por la Sala Superior, o bien por las Secciones de la Sala

120.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. Cuadragésima Tercera Edición. México. 2010.p 820.

Superior. En el primer caso, se consideraran tales cuando sean aprobadas por lo menos por siete magistrados, en el segundo caso cuando menos por cuatro magistrados. En ambos casos constituirán precedentes una vez que sean publicados en la Revista del Tribunal.

Tratándose de la Sala Superior, cabe hacer mención que constituirá jurisprudencia, aquel precedente que hay reincidido por lo menos tres veces, mientras que en el caso de las Secciones de la Sala Superior, se trata de cinco precedentes dictados de manera consecutiva y son interrupción.

Las Salas del Tribunal, estarán obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que se contravenga alguna jurisprudencia sustentada por el Poder Judicial de la Federación, Es preciso señalar que la obligatoriedad de la jurisprudencia es sólo aplicable al Tribunal y no a otras autoridades.

3.4.- Principios Procesales en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Normas, reglas, criterios jurisdiccionales y principios jurídicos. En esencia son estos los elementos que forman parte del universo jurídico. Que importante es advertir que la norma jurídica es tan sólo una pequeña parte del derecho y que ésta se fortalece con todas las manifestaciones jurídicas que han surgido a través de años de estudio y evolución de los sistemas jurídicos.

Así como la jurisprudencia acompaña la labor del juzgador al momento de analizar la conducta humana a la luz de la ley. Los principios jurídicos son la base en que debe edificarse la actuación jurisdiccional, y no sólo la jurisdiccional, sino la legislativa y administrativa. Cada manifestación social dentro de un Estado de derecho, debe guiarse sobre los principios generales del derecho que han sido construidos en el desarrollo y crecimiento de la ciencia jurídica.

Ahora bien, siendo que es la actuación jurisdiccional la que toca atender, es menester señalar la vital importancia que tienen los principios jurídicos en el desarrollo del proceso. Claramente se menciona que estos deben estar contenidos en cada actuación y no sólo en la sentencia. Los principios jurídico procesales, deben ser respetados desde el momento en que se presente un escrito y se encuentra en manos de un empleado o funcionario jurisdiccional.

¿Pero qué se debe entender por principio? La misma palabra nos hace referencia al origen, al inicio, en este caso, a una base sobre la cual deben ser edificados todas las actuaciones del poder público. Entonces un principio jurídico se puede ver como un sendero sobre el cual deben caminar jueces, legisladores, representantes políticos, abogados, funcionarios y por supuesto cualquier sujeto que se relacione con la aplicación de una norma jurídica. La misma norma jurídica debe atender a esos principios.

Lo mismo sucede con los principios jurídico procesales. Son ese sendero sobre el cual debe desarrollarse un proceso jurisdiccional. Y si el proceso jurisdiccional atiende a éstos, entonces el Estado cumplirá con uno de sus principales fines, seguridad jurídica. Dentro del proceso contencioso administrativo, encontramos los siguientes principios jurídicos.

3.4.1.- Principio de Inmediatez.

En el quehacer diario del Tribunal Fiscal, así como de cualquier otro órgano jurisdiccional, se advierte la impetuosa necesidad del justiciable de entablar una relación con el funcionario y/o empleado público que se encargara de resolver su caso o bien de llevar a cabo cualquier trámite relacionado. La necesidad de explicar los porqués del estado procesal que guarda cualquier escrito u oficio tramitado ante el Tribunal. Muchas veces mantener esa relación no sólo le da certidumbre jurídica a cualquiera de las partes, sino también le da tranquilidad anímicamente hablando.

Esta relación que existe entre los funcionarios y/o empleados públicos, es presentada por el principio de inmediatez. Muchos autores procesalistas, definen este principio como la relación directa entre la parte y el juez, y si bien, eso sería lo ideal, cierto es que resultaría imposible que el juez, magistrado en el caso del Tribunal Fiscal; atendiera directamente a todos los justiciables, sin dejar de considerar que la mayor parte de las veces quien tiene más conocimiento del proceso son otros funcionarios como el secretario de acuerdos, quienes al final son los que resuelven a través del proyecto de sentencia y son quienes darán los motivos y fundamentos del porque del sentido de ésta.

Por otro lado, no podemos demeritar la importantísima labora que desempeñan todos y cada uno de los funcionarios y empleados en un Tribunal.

Derivado de lo anterior, definiríamos al principio de inmediatez, como el principio que tiene por objeto regir la relación existente entre los funcionarios y/o empleados de un órgano jurisdiccional con las partes en el proceso. Con el objeto de otorgar a éstos últimos seguridad y certeza sobre el estado que guarda el proceso y el porqué se tomaron ciertas decisiones, sin necesidad de mediar más formalidades legales que el uso de la palabra.

3.4.2.- Principio de Publicidad.

La estrecha relación que debe imperar entre las partes procesales y el personal de cualquier órgano jurisdiccional es de vital importancia. Sin embargo, ello no sería posible si el proceso fuese llevado a espaldas de los interesados, esto es, si éste fuese tramitado de manera secreta. Si el proceso no tuviera el carácter de público, las partes no sabrían como se va desarrollando el mismo. No habría certeza jurídica. Se emitiría una sentencia completamente ajena a los sujetos procesales. Por lo que es lógico advertir la necesidad de hacer público el proceso. En el caso del contencioso administrativo federal, si bien no hay audiencias públicas (ejemplo claro del principio de publicidad), como sucede en diversos asuntos de

carácter civil; lo público se entiende desde el hecho en que las partes, sus representantes, o autorizados, pueden acudir en cualquier momento al Tribunal Fiscal y solicitar informes del estado procesal que guardan los autos. Sin que haya ningún impedimento. Por supuesto, hay actuaciones por parte del órgano jurisdiccional que no pueden ser dadas a conocer de manera anticipada, pues la intención de la publicidad de un proceso, no puede ir más allá y dejar en desventaja a las partes, pues de lo contrario se contravendría el principio procesal de igualdad entre las partes.

Ahora bien, todo principio tiene un sentido de fondo, un propósito original, de éste tenemos que la consecuencia de que el proceso sea público, es que con ello no haya lugar a arbitrariedades, por parte de la autoridad jurisdiccional, pues las partes conocen bien el estado del proceso y las decisiones intraprocesales.

Ese carácter público, es resguardado por el principio de publicidad, que en concordancia con lo expuesto, se ha de definir como aquél que tiene por objeto, salvaguardar la certeza jurídica de las partes en el proceso, promoviendo el carácter público del mismo, a través de cualquier medio eficaz que haga posible la constante actualización del mismo y permitiendo el acceso de los sujetos procesales a los autos jurisdiccionales.

3.4.3.- Principio Dispositivo.

Como se vio en el primer capítulo, todo proceso tiene diversas etapas, pero para que una pueda suceder a otra, necesariamente se necesita la intervención de las partes procesales. ¿Por qué las partes deben impulsar las etapas en el proceso y no el juez o magistrado por su propia cuenta? Ya se veía que el derecho de acción es aquél que tiene cualquier sujeto de derecho con capacidad procesal para poner en marcha el aparato jurisdiccional. Si se recuerda que la capacidad procesal sólo recae en aquel que tiene la potestad para defender un derecho que le asiste, consecuentemente se advierte que todo aquél que se encuentra en proceso, tiene

un interés jurídico en el negocio de que se trate y derivado de ello se originan las llamadas cargas procesales, donde los sujetos están obligados a coadyuvar con el órgano jurisdiccional a trabajar en el trámite del proceso.

Por supuesto, el impulso procesal no sólo encuentra su génesis en el demandante. Todos y cada uno de los interesados deben dar impulso a través de diversas actuaciones que muestren al juzgador que el interés del negocio sobre el cual versa el proceso es cierto, pues de lo contrario no tendría ningún caso que el aparato jurisdiccional siga en marcha y con ello se desgaste económicamente, humanamente y temporalmente los servicios del poder público, puesto que ello no afecta a otros sino a la misma sociedad.

Es así que cada ley adjetiva encargada de regular determinado proceso, prevé el tiempo en que caducara la instancia por falta de impulso procesal. Así, por ejemplo, señala la Ley de Amparo en su artículo 74, fracción V, que procede el sobreseimiento cuando en los procesos de amparo directos e indirectos que se encuentren en trámite ante los Jueces de Distrito, y el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, y cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso. Situación similar pasa con el Código Federal de Procedimientos Civiles que en su artículo 373, fracción IV, señala que el proceso caduca cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

Ahora, si bien es cierto que de la lectura que se practique a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se advierte un dispositivo legal que contenga situaciones de hecho que devengan en inactividad procesal y por ello se sobresea el proceso, lo cierto es que el contencioso administrativo por su propia naturaleza y en virtud de los principios que lo rigen como el de eventualidad y

consumación procesal, no se encuentra en la necesidad de normar situación semejante, pues la finalidad del principio dispositivo se cumple a través de los dos homólogos antes citados, esto es, que las partes muestren interés del negocio en juego a través de su continua labor procesal, de lo contrario se verán perdidos sus derechos adjetivos.

3.4.4.- Principio de Escritura.

En el sistema jurídico mexicano la escriturabilidad ha significado una de las formalidades más duraderas e importantes que ha imperado desde mucho tiempo atrás. Así por ejemplo, tenemos que desde el virreinato quienes quisieran interponer una demanda deberían hacerlo en un papel especial y con una redacción impecable. Dicha situación aunque ya no se legisla y por el contrario se ha optado por dar mayores facilidades a los justiciables al dejar libre la forma en que deban presentar sus escritos, lo cierto es que en la práctica aún existen infinidad de jueces y magistrados que no aceptan cualquier escrito como una demanda, sin que sea óbice el contenido de la misma. Situaciones que muchas veces deciden el criterio y la severidad con que el juez o magistrado dictaran una sentencia. Y no precisamente se trata de preceptos jurídicos mal referenciados o de interpretaciones equívocas de la ley. Basta con presentar una demanda en hojas tamaño carta o con faltas ortográficas, o bien, no tener una buena sintaxis.

Asimismo se sabe por experiencia, que no hay algo más molesto para un juzgador que advertir del análisis de un escrito, demanda o contestación de demanda; un error que debería ser claro hasta para un estudiante de primer bimestre de la carrera de derecho. Pues más de una vez se ha oído la expresión por parte de un juez de: *“No puedo creer que señale tal aberración cuando es algo que se ve desde primer curso de derecho romano.”*

Ahora bien, lo expuesto anteriormente, aunque es una situación de hecho y no de derecho, cierto es que influye en gran medida en la práctica jurídica. Y por

supuesto es costumbre dentro de nuestro sistema jurídico. Y la costumbre hace derecho.

No obstante el principio que soporta que todas las actuaciones sean de manera escrita, tiene como finalidad que haya constancia escrita, física; de lo dicho y hecho, pero sobre todo, porque lo que obra en un documento con las debidas formalidades de la ley, tiene validez jurídica.

En el proceso contencioso administrativo, vemos concretizado este principio en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo donde señala que el demandante deberá adjuntar a su escrito de demanda: **I. Una copia de la demanda y de los documentos anexos** para correr traslado a las partes en el proceso; **II. El documento** que acredite su personalidad **o en el que conste** que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio; **III. El documento en que conste la resolución impugnada**; **IV.** En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una **copia del documento** en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad; **V.** La **constancia de la notificación** de la resolución impugnada; **IX.** Las **pruebas documentales** que ofrezca; entre otros documentos.

3.4.5.- Principio sobre Igualdad de la Partes.

Actor y demandado. Demanda y contestación. Pretensiones y excepciones. Alegatos del actor y del demandado. Todos los anteriores, son pilares fundamentales que tienen por objeto dar forma a un proceso que al final defina la situación jurídica de cualquier persona de derecho a través de una sentencia. Si caminamos sobre la línea de que aquellos instrumentos jurídicos son pilares de una gran edificación que tiene por nombre “proceso”, entonces se concluye que la estabilidad y fortaleza de ésta dependerán necesariamente de la igualdad que haya

entre los pilares que la conforman. Si terminando el proceso tenemos una edificación impecable entonces sabremos que la sentencia se originara de una fuente justa, fundada en principios y en derecho.

La igualdad entre las partes procesales, es resguardada por el principio de igualdad entre partes, valga la redundancia. ¿Pero cómo puede haber igualdad procesal? La igualdad va a ser otorgada por cada uno de los funcionarios y empleados públicos que tengan una relación con el demandado o el demandante, así como, por la ley adjetiva correspondiente. Las actuaciones de las partes deberán ser valoradas sin preferencias e imparcialmente. Las actuaciones deberán desarrollarse análogamente. Es decir, el principio de igualdad entre las partes, es aquél que tiene por objeto, asegurar que tanto en la ley adjetiva, como en la labor del órgano jurisdiccional, el actor y demandado, tengan los mismos derechos y cargas procesales.

En el proceso contencioso administrativo, las partes se conjugan por el administrado y la administración. Cualquiera de estos puede ser demandado y actor, aun y cuando, el común denominador es identificar al demandado con la autoridad y al actor con el administrado.

Lo anterior es un elemento que en el proceso en comento, ha sido un punto de discordia. Pues como se puede advertir de la lectura que se dé al apartado relativo a los antecedentes. El proceso contencioso ha evolucionado en razón de esta situación, la imparcialidad de la autoridad jurisdiccional frente al gobernado y el gobernador. Y pese al tiempo y evolución que ha sufrido el proceso de referencia, aún hay cuestiones como: ¿Porqué la autoridad cuenta con un plazo de cinco años para iniciar un proceso de lesividad y el administrado cuarenta y cinco y quince días para iniciar un proceso de plena jurisdicción contencioso administrativa?, ¿Porqué el administrado tiene el derecho de decidir si el proceso se va a llevar mediante medios electrónicos sea el demandante o no, sometiendo la decisión de la autoridad a la decisión que éste tome?, ¿Porqué aún se oye decir en algunas Salas del

Tribunal?: “Es que la autoridad nunca señala..., Es que los particulares (mal identificados a los administrados, pues puede que se trate de un ente público que si bien demanda en su posición de administrado, no significa que sea un particular, sin embargo es un error muy común que hay en el quehacer diario del Tribunal) no suelen ser claros en... Es que tal autoridad siempre tiene el error de...”, etcétera. El Tribunal Fiscal, tiene la obligación de analizar cada documento, de cada autoridad y cada administrado como si fuera la primera vez que lo ha leído, pues parte de la igualdad es que los escritos u oficios sean tratados con similar atención.

La labor en este órgano jurisdiccional en relación a la igualdad entre las partes, aún tiene un largo camino por recorrer. Quizá todo tenga su origen en la forma de designar a los magistrados y secretarios de acuerdos del Tribunal, que a diferencia del Poder Judicial de la Federación, no necesitan hacer una “carrera judicial”, esto es, un administrador del Servicio de Administración Tributaria, un Director de Administración de cualquier dependencia o entidad, un abogado litigante, entre otros, pueden acceder a estos puestos, lo que nos habla de una ideología que se arraiga y es visible en cualquier sentencia emitida por las Salas de este órgano de impartición de justicia.

3.4.6.- Principio de Congruencia de la Sentencia.

En líneas anteriores se pensó en el proceso jurisdiccional como una edificación, y señalábamos que ésta era la fuente u origen de una sentencia que definiría la situación jurídica de cualquier persona jurídica y su patrimonio. La perfección con que fuera edificada la estructura, hablaría de lo justo, los principios y el derecho en que se funda el fallo que devenga de éste.

Efectivamente, el proceso jurisdiccional lograra su cometido a través de un documento que tiene por nombre sentencia, es decir, es el dictamen final en que el juez expresa el juicio construido a lo largo del proceso. Por supuesto la sentencia

debe girar en torno a la pretensión del actor, considerar las posturas de las partes en su totalidad.

Cabe señalar que la demanda y la contestación a ésta, no son los únicos entes de los cuales se origina el contenido de la sentencia, ésta debe atender a todos las actuaciones que hayan tenido lugar durante el proceso. Asimismo, es de comentar que similar situación debe acontecer con las sentencias que tengan el carácter de interlocutorias.

Por lo anterior, se advierte que el principio en comento resguarda el derecho de los justiciables a que el fallo se motive en todas las actuaciones procesales, con ello, lograr que el juez se encuentre sometido a los hechos manifestados y mostrados por las partes, evitando que se dicten sentencia imparciales y alejadas de toda certeza jurídica.

En apartados posteriores se verá como la ley de la materia, en seguimiento al principio de congruencia de la sentencia, a determinado el contenido y las bases que en que deberá dictarse ésta.

3.4.7.- Principio de Economía Procesal.

De la lectura que se practicare a diversas opiniones sobre el principio de economía procesal, se advierte que ciertos autores han encontrado un común denominador respecto de los aspectos que abarca este principio, así lo son: El temporal, el humano y el monetario. Ahora bien, bajo la tesis de que lo económico es lograr satisfacer las necesidades de un ente o sujeto maximizando la utilización de los recursos existentes, se distingue que el principio tiene por objeto que el proceso jurisdiccional concluya satisfactoriamente en el menor tiempo posible y sin más recursos monetarios que los ya existentes, para lo cual el personal jurisdiccional y las partes procesales, trabajaran en conjunto de la manera más

eficaz y debidamente posible, para evitar que la falta de expedites de origen a un proceso tortuoso.

En efecto, si en verdad se entiende que es lo económico, se comprenderá que al aplicar cabalmente ese carácter al aspecto humano, se colmara necesariamente lo relativo al aspecto temporal y monetario. Es decir, si maximizamos el recurso humano, esto es, si el personal jurisdiccional y las partes procesales, se empeñan prolijamente en el desarrollo del proceso, por derivación se obtendrán actuaciones de calidad que no implicaran más tiempo y dinero del que se haya generado en ese momento. Pues no habrá lugar a reponer actuaciones, a esperar largos periodos para que el personal jurisdiccional acuerde una actuación, a requerir documentación lógicamente necesaria, entre otras muchas situaciones que día a día encarecen la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal.

3.4.8.- Principio de Eventualidad.

Cuán importante es el principio procesal por exponer. Cuya importancia recae en la falta de atención que los justiciables le han dado a este principio. ¿En qué momento deben llevarse a cabo las actuaciones procesales?

Las partes tienen la carga procesal, de efectuar todas sus actuaciones en el momento oportuno. El momento procesal oportuno va a ser precisado por la ley adjetiva. Así, señalara en qué instante se deberán ofrecer pruebas, hacer valer los fundamentos de hecho en que se ejercita la acción, solicitar alguna medida cautelar, entre otras. Por ejemplo, en el caso del proceso contencioso administrativo el demandante deberá ofrecer sus pruebas al momento de presentar su demanda, de conformidad con el artículo 14, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que no es admisible que estas sean ofrecidas fuera de ese momento, siempre y cuando no se trate de pruebas supervenientes según manifiesta el artículo 40, párrafo tercero de la Ley.

Señala el Poder Judicial de la Federación mediante tesis aislada que: “En atención al principio de eventualidad que rige en todos los procesos jurisdiccionales lato sensu, las partes tienen la carga de hacer valer, en la fase procesal oportuna, todos los fundamentos de hecho de la acción que ejercitan; y de ofrecer y de rendir las pruebas necesarias en que apoyan sus pretensiones, incluso hasta a exponer cuestiones ad cautelam, so pena de que precluya su derecho”.¹²¹

De lo anterior advertimos que la consecuencia inmediata de no hacer valer dichas actuaciones en el momento procesal oportuno, es que precluya el derecho de quien lo haga valer en destiempo. Señala el Diccionario de Derecho Procesal del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, señala que *“la palabra preclusión (...) se emplea para designar el efecto producido en un proceso, cuando se deja pasar, sin utilizarlo, el momento señalado por la norma que lo rige para realizar un determinado acto o ejercer un derecho. (...) La preclusión tiene una relación estrecha con el tiempo como factor determinante de la oportunidad de los actos en el proceso o juicio; en consecuencia, para que la preclusión se produzca es menester que se haya consumado en su totalidad el plazo que la ley dé para la realización del acto pendiente. El concepto de preclusión está íntimamente relacionado con el de carga procesal; así, precluye un derecho al no contestarse una demanda, al no ofrecerse pruebas, al no impugnarse una resolución, dentro de los plazos y oportunidades que la ley procesal fija para ello”*.¹²²

Derivado de lo anterior tenemos que el principio de eventualidad es aquél que tiene por objeto que las partes respeten los plazos y términos prescritos por la ley adjetiva, a efecto de que lleven a cabo sus actuaciones procesales.

121.- **Tesis Aislada 446**, Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Época, Octava Época, p: 421, IUS: 912011.

122.- COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. *Diccionario de Derecho Procesal*. Segunda Edición. México. Editorial OXFORD. 2010. P. 203.

3.4.9.- Principio de Consumación Procesal.

El principio de consumación procesal mantiene una profunda relación con su homólogo de eventualidad, relación que estriba en la pérdida de un derecho procesal por no mantenerse la vigencia para ejercerlo. Por supuesto la causa que lo provoca varía en cada principio. Mientras que en el de eventualidad la pérdida se debe a al transcurso del tiempo en que la ley procesal permite el ejercicio de un derecho, en el de consumación se debe a la puesta en práctica de ese derecho, esto es, si alguna de las partes no ejerció su derecho a ampliar su demanda o contestación o lo hizo pero de manera insuficiente, posteriormente no habrá oportunidad de volver a ejercer un ese derecho.

Cabe mencionar que hay casos que el ejercicio de un derecho no trae como consecuencia la pérdida total, sino hasta el momento en que el plazo permitido por la ley para hacerlo hayase perdido. Por ejemplo, el actor no pierde su derecho a manifestar lo relativo al agravio sufrido, hasta en tanto no se haya producido la contestación, de lo contrario se estaría violando el principio de igualdad entre las partes.

Bajo esa tesitura se tiene que el principio de consumación procesal es aquel que tiene por objeto que los órganos jurisdiccionales, también en atención al principio de igualdad procesal; controlen el ejercicio de los derechos otorgados por la ley adjetiva, no sólo en atención a la vigencia para ponerlos en práctica, sino también atendiendo a que el derecho procesal ya fue ejercido.

3.4.10.- Principio de Probidad.

Señala el artículo 17 del Pacto Federal que los gobernados no pueden hacerse justicia por sí mismos, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, a cambio de ello el Estado suplantara la voluntad de las personas por querer reclamar su derecho, administrando justicia mediante tribunales que estarán expeditos para

impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Es decir, la actividad jurisdiccional es un servicio público que le es otorgado a los gobernados con la finalidad de dar a aquél lo que por derecho le pertenece. Cabe señalar, como ya se dijo en apartados anteriores, todo servicio público se sostiene con lo recaudado para el gasto público. Por lo que la actividad jurisdiccional le cuesta a todos y muy caro, siendo poco válido que se ponga en marcha a todo el aparato judicial, siendo conscientes que no se tiene la verdad legal o teniéndola, se haga uso indebido de ella para hacerse de algo que no le es propio.

Bajo esta tesitura se tiene que cualquier proceso jurisdiccional que se inicie debe ser de buena, situación que debe prevalecer según lo postula el principio de probidad. En el caso que nos atiende, en acatamiento a este principio el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual sostiene que si bien es cierto que en el proceso contencioso administrativo federal no abra lugar a costas y únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, entendiendo por propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación. Así mismo la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata.

De esa forma en el proceso contencioso administrativo se cumple con lo sostenido por el principio de probidad, sancionando a las partes con pagas costas cuando se advierta que cualquiera de ella ha incoado el proceso con un fin fraudulento o de mala fe.

3.4.11.- Principio de Legalidad.

Como se ha precisado en apartados anteriores, en un Estado de derecho, toda autoridad gubernamental, debe regir sus actos con base en lo prescrito por la constitución, leyes, reglamentos y cualquier otro cuerpo normativo que señale como debe manejarse una autoridad en el ámbito de su competencia, facultades y atribuciones.

En esa línea los funcionarios y empleados públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los de cualquier órgano jurisdiccional; deben actuar dentro del campo legal que las normas le permitan.

Y es ello, a lo que el principio de legalidad hace referencia. Esto es que la actuación de las autoridades jurisdiccionales tiene que tener la batuta de ser legal. Fundar y motivar su actuación. Ya sea con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Reglamento del Tribunal, o bien, en algún acuerdo emitido por la Junta de Gobierno del Tribunal, misma que está facultada para ello según el Reglamento de referencia. Por otro lado se ven en la obligación constitucional de manifestar el porqué llegaron a determinada resolución.

3.4.12.- Principio de Eficacia Procesal.

El principio por exponer tiene vital importancia y aplicación dentro del proceso contencioso administrativo, debido a que éste principio de probidad pondera la

impetuosa necesidad de que la sentencia retrotraiga sus efectos al momento en que el justiciable haya tenido una afectación en su esfera jurídica.

Ahora bien, siendo que en el proceso jurisdiccional en comento el motivo del litigio es una resolución administrativa dictada en demérito de los derechos objetivos o/y subjetivos del administrado, o contribuyente, es dable suponer que el justiciable que incoa un proceso contencioso, tiene la necesidad de que los efectos generados por el acto administrativo sean nulos, pero además y sobre todo que la sentencia restituya a éste en el goce de sus derechos afectado.

Bajo esa tesitura señala el artículo 52, fracción V, inciso b) y d) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada y además otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados, así como reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

De allí la importancia que tienen las medidas cautelares en el proceso contencioso, pues ellas tienen por objeto mantener la situación de hecho existente, logrando que la sentencia pueda tener eficacia de hecho y no sólo de derecho, de lo contrario la resolución que se impugna puede dejar al proceso sin materia o causar algún daño irreparable al justiciable.

3.5.- Procedencia del Proceso Contencioso Administrativo.

Cuando se hace referencia a procedencia, se habla del hecho jurídico que va a ser considerado como determinante para que cierto órgano jurisdiccional conozca de un asunto.

La procedencia va a ser determinada por la ley adjetiva, en el caso que nos atiende se tienen dos fuentes que prevén en qué casos el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa va a conocer de ciertas situaciones jurídicas, así tenemos lo prescrito por el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Bajo esas consideraciones de derecho esclarecemos que el Tribunal de referencia conocerá de los procesos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

3.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

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

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

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15.- Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

16.- 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.

17.- 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, esto es el proceso de lesividad.

18.- Las dictadas en materia de propiedad intelectual.

3.6.- Partes del Juicio Contencioso Administrativo.

Es el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la que prevé quienes son las partes en el proceso de referencia, al respecto tenemos que:

3.6.1.- Actor.

El actor o demandante puede ser cualquier sujeto de derecho que mantenga una relación directa o indirecta con la administración pública, así se tiene que puede ser demandante los administrados, una autoridad administrativa, un particular que mantenga una relación con la administración pública en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, un servidor público, entre otros, que se vean afectados en el goce de sus derechos con motivo de la emisión de un acto administrativo.

3.6.2.- Demandado.

Se señalaba en líneas anteriores que el común denominador es que las autoridades administrativas cumplan el papel de demandada, sin embargo los mismos que pueden acudir como actores ante el Tribunal Contencioso Administrativo Federal, son los mismos que pueden ocupar el papel de demandados.

3.6.3.- Tercero Interesado.

El tercero interesado es aquél que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante, esto es, que al momento de que un administrado acuda ante el Tribunal de referencia, para controvertir una resolución administrativa que le afecta en su esfera jurídica, si la resolución se llegara a nulificar y perdiera sus efectos jurídicos, y paralelamente se afectara la esfera jurídica de un tercero, entonces se tendría la existencia de un derecho incompatible con la pretensión del actor.

3.6.4.- Juzgador.

En este apartado se abordara lo relativo a las Salas Regionales, Magistrados integrantes de las Salas Regionales, Magistrados Instructores de la Salas Regionales y Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales.

3.6.4.1.- De las Salas Regionales

El Tribunal tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada. Éstas se encuentran integradas por tres Magistrados cada una. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados en los artículos 14 y 15 de Ley la Ley Orgánica del Tribunal, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior.

Igualmente conocerán de los procesos en la vía sumaria, esto en términos de lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para los efectos del artículo 31 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y

Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia.

En cada una de las regiones a que se refiere el artículo anterior habrá el número de Salas que establezca el Reglamento Interior del Tribunal, en el que también se determinará la sede, su circunscripción territorial, la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, con excepción de lo marcado en el apartado 3.9.1 sobre la Demanda.

Los asuntos cuyo despacho compete a las Salas Regionales serán instruidos por turno por los Magistrados que integren la Sala de que se trate. Para la validez de las sesiones de la Sala, será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

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 exija.

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.

3.6.4.2.- Del Magistrado Presidente.

Los Presidentes de las Salas Regionales o Especializadas tendrán las siguientes atribuciones:

- 1.- Atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma;
- 2.- Rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados a la Sala, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios;
- 3.- Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir que se guarde el respeto y consideración debidos e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias;
- 4.- Enviar al Presidente del Tribunal las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados que integren la Sala;
- 5.- Realizar los actos jurídicos o administrativos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados que la integran;
- 6.- Proporcionar oportunamente a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala;
- 7.- Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala;

8.- Verificar que en la Sala se utilice y mantenga actualizado el sistema de control;

9.- Vigilar que sean subsanadas las observaciones formuladas a la Sala Regional durante la última visita de inspección;

10.- Proponer a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal se imponga una multa al actuario que no cumpla con sus obligaciones legales durante la práctica de las notificaciones a su cargo; y,

11.- Comunicar a la Junta de Gobierno y Administración la falta de alguno de sus Magistrados integrantes, así como el acuerdo por el que se suplirá dicha falta por el primer Secretario de Acuerdos del Magistrado ausente.

3.6.4.3.- Del Magistrado Instructor.

Los Magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

1.- Admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o su ampliación, si no se ajustan a la ley;

2.- Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación o, en su caso, desecharlas;

3.- Admitir o rechazar la intervención del tercero;

4.- Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas;

5.- Sobreseer los juicios antes de que se cierre la instrucción, cuando el demandante se desista de la acción o se revoque la resolución impugnada, así como en los demás casos que establezcan las disposiciones aplicables;

6.- Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de sentencia y de resoluciones de queja relacionadas con el cumplimiento de las sentencias, y someterlos a la consideración de la Sala;

7.- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma;

8.- Formular el proyecto de sentencia definitiva y, en su caso, de cumplimiento de ejecutorias;

9.- Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente;

10.- Supervisar la debida integración de las actuaciones en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal;

11.- Proponer a la Sala Regional la designación de perito tercero, para que se proceda en los términos de la fracción V del artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;

12.- Tramitar y resolver los juicios en la vía sumaria que por turno le correspondan, atendiendo a las disposiciones legales que regulan dicho procedimiento.

3.6.4.4.- Del Secretario de Acuerdos.

Corresponde a los Secretarios de Acuerdos de Sala Regional:

1.- Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el Magistrado instructor;

2.- Autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado instructor y de la Sala Regional;

3.- Efectuar las diligencias que les encomiende el Magistrado instructor cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala y dentro de su jurisdicción;

4.- Proyectar las sentencias y engrosarlas, en su caso, conforme a los razonamientos jurídicos de los Magistrados;

5.- Dar fe y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a la que estén adscritos;

6.- Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sala a la que estén adscritos y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones.

3.7.- Causales de Improcedencia.

En el proceso contencioso administrativo federal se tienen las siguientes causales de improcedencia, según lo previsto por el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

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

2.- Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

3.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

4.- Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

5.- Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

6.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

7.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

8.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

9.- Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

10.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

11.- Contra reglamentos.

12.- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

13.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

14.- Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

15.- Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

16.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.

17.- Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

18.- No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

Cabe señalar que en el proceso de referencia la procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

3.8.- Causales de Sobreseimiento.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dentro del proceso en comento se tienen como causales de sobreseimiento las siguientes:

- 1.- Por desistimiento del demandante.
- 2.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- 3.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.
- 4.- Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- 5.- Si el juicio queda sin materia.

Es de precisar que el Tribunal al determinar el sobreseimiento del juicio podrá hacerlo total o parcial, en razón de la pretensión del actor.

3.9.- Demanda.

3.9.1.- Presentación.

La demanda de nulidad, como se le conoce en el argón práctico, se presenta ante la Oficialía de Partes Común de la Sala Regional competente. Cabe hacer

mención que la competencia de la Sala se determinara en virtud del domicilio fiscal del actor, con excepción de:

1.- Las personas morales que forman parte del sistema financiero en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

2.- Las persona morales que determinen su resultado fiscal como empresas consolidadoras en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

3.- Cuando quien demande resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país.

4.- Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a ésta.

5.- Cuando se impugnen resoluciones en materia de propiedad intelectual.

En relación a los numerales 1, 2, 3 y 4, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada (Artículo 43 de la Ley Orgánica), por lo que respecta al numeral 5 conocerá siempre la Sala Regional de Propiedad Industrial con sede en el Distrito Federal, la cual determina su competencia por la materia relativa.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la demanda deberá ser presentada dentro de los siguientes plazos:

1.- Dentro de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a. Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

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

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

3.- Dentro de cinco años cuando se trate de proceso de lesividad, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cabe señalar que cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala

competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Habrán casos en que se suspenderán los plazos advertidos, así cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado. En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año.

La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

3.9.2.- Requisitos.

La demanda deberá indicar:

1.- 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.

Cuando haya varias demandas, en cada una sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones

conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda.

En estos casos los demandantes, ejercerán su opción a través de un representante común, en caso contrario el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

2.- 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.

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

4.- Los hechos que den motivo a la demanda.

5.- Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

6.- Los conceptos de impugnación.

7.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Si en el lugar señalado por el actor como domicilio del tercero, se negare que sea éste, el demandante deberá proporcionar al Tribunal la información suficiente

para proceder a su primera búsqueda, siguiendo al efecto las reglas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

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

3.9.3.- Documentos que se Deben Anexar.

El demandante deberá adjuntar a su demanda:

1.- Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes procesales.

2.- Cuando no gestione en nombre propio, el documento a través del cual se acredite la personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que se acreditada ante el Tribunal.

3.- El documento en que conste la resolución impugnada.

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

4.- La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

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

5.- En caso de ofrecer la prueba pericial, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

6.- En el caso que se haya ofrecido la prueba testimonial, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso que los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala y la prueba se tenga que desahogar mediante exhorto.

8.- Las pruebas documentales que ofrezca.

En caso de que haya documentos que tengan el carácter de información confidencial, el actor así lo hará saber a la Sala, para que ésta, en caso de ser necesario, solicite los mismos hasta antes de cerrada la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

3.9.4.- Omisiones y Apercebimientos

3.9.4.1.- Omisión en los requisitos de la demanda.

Cuando se omita el nombre del demandante, la resolución que se impugna y/o los conceptos de impugnación, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omite mencionar la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que dan motivo a la demanda, las pruebas que ofrezca, el nombre y domicilio del tercer interesado y los puntos petitorios, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio y no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo de cuarenta y cinco días.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto por la fracción I, de este artículo, las que corresponda hacérsele en el mismo, se efectuarán por Boletín Electrónico.

3.9.4.2.- Omisión de los documentos que deben ir anexos en la demanda.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

3.9.5.- Ampliación de la Demanda.

Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- 1.- Cuando se impugne una negativa ficta.
- 2.- Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- 3.- Cuando se alegue que la resolución impugnada no fue notificada, o bien, lo fue ilegalmente.
- 4.- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- 5.- Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable lo relativo a la presentación de la demanda.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no

presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

3.10.- Contestación y Ampliación a la Contestación.

3.10.1.- Presentación.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

3.10.2.- Requisitos.

El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

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

2.- 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.

3.- 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.

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

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

6.- Las pruebas que ofrezca.

7.- 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.

3.10.3.- Documentos que se Deben Anexar.

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

1.- Copias de la contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

2.- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

3.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

4.- En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

5.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar los mismos documentos, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15 en relación a la omisión y requerimiento de documentación a autoridad diversas.

Al igual que en la demanda, en caso de que haya documentos que tengan el carácter de información confidencial, el demandado así lo hará saber a la Sala, para que ésta, en caso de ser necesario, solicite los mismos hasta antes de cerrada la instrucción.

3.11.- Intervención del Tercero Interesado.

Señala el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que el tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15, respecto de la omisión de documentos y el requerimiento de otros a autoridades diversas.

3.12.- Medidas Cautelares y Suspensión.

Si bien es cierto que la suspensión no deja de ser una medida cautelar o precautoria, el legislador considero de suma importancia regular de forma distinta las demás medidas cautelares de la suspensión. Por lo que se procederá al análisis de los dispositivos legales 24 BIS, 25, 26 y 27, reguladores de las medidas cautelares y posteriormente el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regulador de la suspensión.

3.12.1.- Medidas Cautelares.

Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo federal, podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.

Las medidas cautelares se tramitarán a través de un incidente, el cual se iniciara de conformidad con lo siguiente:

1.- La promoción en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá encontrarse ubicado dentro de la región de la

Sala que conozca del juicio, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea;

b. Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma;

c. Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y,

d. Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.

2.- El escrito de solicitud de medidas cautelares deberá cumplir con lo siguiente:

a. Acreditar la necesidad para gestionar la medida cautelar; y,

b. Adjuntar copia de la solicitud, para cada una de las partes, a fin de correrles traslado.

En caso contrario el incidente se tendrá por no interpuesto.

La solicitud de las medidas cautelares, se podrá presentar en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor motivara las razones de su procedencia o improcedencia y ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o que haya vencido el término para presentarlo, el Magistrado Instructor dictará la resolución en la que, de manera definitiva, decreta o niega las medidas cautelares solicitadas, decida en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro del plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

Mientras no se dicte sentencia definitiva el Magistrado Instructor que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

La Sala Regional podrá decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

En relación a la garantía, los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, el Magistrado Instructor o en su caso, la Sala las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar, mediante indemnización, el daño y los perjuicios que con ellas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio; garantía que deberá expedirse a favor de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citada y quedará a disposición de la Sala. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía, expresando los razonamientos lógicos y jurídicos respectivos. Si se carece por completo de datos que permitan el ejercicio de esta facultad, se requerirá a la parte afectada para que proporcione todos aquéllos que permitan conocer el valor probable del negocio y hagan posible la fijación del monto de la garantía.

Las medidas cautelares podrán quedar sin efecto si la contraparte da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por no subsistir las medidas cautelares previstas, incluidos los costos de la garantía que hubiese otorgado la parte afectada.

Por su parte, la autoridad podrá obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular; en cuyo caso, el Tribunal, considerando las circunstancias del caso, podrá no dictar las medidas cautelares. En este caso, si la sentencia definitiva es contraria a la autoridad, el Magistrado Instructor, la Sala Regional, la Sección o el Pleno, deberá condenarla a pagar la indemnización administrativa que corresponda.

3.12.2.- Suspensión

La suspensión tiene los mismos efectos que una medida cautelar y será concedida siempre que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

Asimismo es necesario formular una solicitud, la cual podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme.

La solicitud se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado Instructor que deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud, en el mismo acto el Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de tres días. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los tres días siguientes.

Mientras no se dicte sentencia firme en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Para el otorgamiento de la suspensión, tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Cabe hacer mención que de la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

1.- Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante; y,

2.- Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable. En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión a la que se refiere este inciso quedará sin efecto, si previa resolución del Magistrado Instructor, el tercero otorga a su vez contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la notificación del acto impugnado al solicitante y a pagar los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado, si finalmente la sentencia definitiva que se dicte fuere favorable a sus pretensiones, así como el costo de la garantía que este último hubiere otorgado. No

procede admitir la contragarantía si, de ejecutarse el acto, quedare sin materia el juicio.

La suspensión se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.

Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad.

3.13.- Incidentes.

En el Capítulo IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, compuesto por los artículos 29 a 39, se regula lo relativo a los incidentes de previo y especial pronunciamiento y los que no lo son como el de falsedad de documentos.

Importante es señalar que cualquiera de la promoción de incidentes que 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.

Tratándose de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, una vez tramitados se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente. En consecuencia cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

En el caso de los incidentes por materia, de acumulación y de recusación por causa de impedimento únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 47 de esta Ley (Capítulo VI del Cierre de la Instrucción).

Si no está previsto algún trámite especial, como los que a continuación se describen, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

3.13.1.- Incompetencia por Materia.

Hasta antes de las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de Diciembre de 2010, el incidente que ahora se analiza, era un incidente de incompetencia por territorio, cabe señalar que con las reformas se modificó el contenido del artículo 30 que en la actualidad prevé que si bien el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal, señala que las Salas Regionales serán competentes por razón de territorio, en párrafo posterior el artículo 30 manifiesta que en caso de duda, será competente por razón de territorio la Sala Regional ante la cual se hubiese presentado la demanda, impidiendo con ello a las Salas actuar de oficio para turnar el asunto a la Sala Regional que en términos del artículo 34 de la Ley Orgánica debiese conocer del asunto.

Quedando así pendiente lo relativo a la incompetencia por materia, cabe señalar que el artículo sólo hace referencia a los casos en que deba conocer un Sala Especializada y este conociendo una Sala Regional. Caso en el que ésta última

se declarará incompetente y comunicará su resolución a la que en su opinión corresponde conocer del juicio, enviándole los autos.

La Sala requerida decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de recepción del expediente, si acepta o no el conocimiento del asunto. Si la Sala lo acepta, comunicará su resolución a la requirente y a las partes. En caso de no aceptarlo, se tramitará el incidente de incompetencia por materia en el cual el demandado o el tercero podrán acudir ante el Presidente del Tribunal exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes, a fin de que se someta el asunto al conocimiento de la Sección que por turno le corresponda conocer.

3.13.2.- 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;

2.- Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto; y,

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.

La acumulación se solicitará ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, para lo cual en un término que no exceda de seis días solicitará el envío de los autos del juicio. El magistrado que conozca de la acumulación, en el plazo de cinco días, deberá formular proyecto de resolución que someterá a la Sala, la que dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

3.13.3.- Nulidad de Notificaciones.

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta Ley serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

Si se declara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

3.13.4.- Recusación por Causa de Impedimento.

Las partes podrán recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, esto es, estarán impedidos para conocer de lo correspondiente, cuando:

1.- Tengan interés personal en el negocio:

2.- Sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad:

3.- Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio;

4.- Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes:

5.- Hayan dictado la resolución o acto impugnados o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución;

6.- Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución; y,

7.- Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

3.13.4.1.- Del Magistrado.

La recusación de magistrados se promoverá mediante escrito que se presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta de informe se

presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente será sustituido.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese solo efecto.

3.13.4.2.- Del Perito.

La recusación del perito del Tribunal se promoverá, ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

El instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes. A falta de informe, se presumirá cierto el impedimento. Si la Sala encuentra fundada la recusación, substituirá al perito.

3.13.5.- Reposición de Autos.

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

Con el acta se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban ante el instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder, a fin de

reponerlo. Una vez integrado, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento.

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

3.13.6.- La Interrupción del Proceso por Causa de Muerte, Disolución, Declaratoria de Ausencia o Incapacidad.

La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

1.- Se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que ésta tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se ha hecho referencia.

2.- Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente o del incapaz, según sea el caso.

3.13.7.- Falsedad de Documentos.

Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio. El incidente se substanciará corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se

desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario misma que se tendrá como indubitable para el cotejo.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

3.14.- Pruebas.

En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

3.14.1.- Medios Probatorios en el Juicio Contencioso Administrativo.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Siendo asuntos en materia fiscal los ventilados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la prueba pericial a adquirido importancia y ello es apreciable pues tanto esta como la prueba testimonial tienen particular detalle en su regulación, mientras las otras suelen ser sujetas a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.14.1.1.- De la Prueba Pericial.

La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

1.- En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

2.- El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

3.- En los acuerdos por los que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

4.- Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos a que se ha hecho referencia, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

5.- El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuator, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen.

3.14.1.2.- De la Prueba Testimonial.

Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado Instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto, en términos del artículo 73 de esta Ley (Título IV, Capítulo II de los Exhortos).

3.14.1.3.- De la expedición de documentos públicos.

Es menester señalar que a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado Instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquella y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad requerida no sea parte e incumpla, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de una multa por el monto equivalente de entre noventa y ciento cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, al funcionario omiso. También podrá comisionar al Secretario o Actuario que deba recabar la certificación omitida u ordenar la compulsación de los documentos exhibidos por las partes, con los originales que obren en poder de la autoridad.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para realizar las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el Magistrado Instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

3.14.2.- Valoración de las Pruebas.

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1.- Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

2.- Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

3.- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta (artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria).

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en el artículo 46, sobre la valoración de las pruebas.

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

El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes. El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

3.15.- Alegatos y Cierre de la Instrucción.

El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

3.16.- Sentencia, Cumplimiento y Suspensión.

3.16.1.- De la Sentencia

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 la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

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

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

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

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

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

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que 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.

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.

La sentencia definitiva podrá:

1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada;

2.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada;

3.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación;

4.- Siempre que se haya determinado que por parte de la autoridad hubo omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, o bien, la existencia de vicios del procedimiento siempre que en ambos casos se afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada. El Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa;

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

5.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a. Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b. Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c. Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

d. Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

3.16.2.- De la aclaración de la Sentencia.

La parte que estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

3.16.3.- Del Cumplimiento de la Sentencia y Suspensión del Plazo para Cumplimiento.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, esto es cuando:

- 1.- No admita en su contra recurso o juicio;
- 2.- 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,
- 3.- Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Dentro del mismo término de cuatro meses deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo de cuatro meses sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de las acciones con que cuenta la Sala y la parte afectada para hacer cumplir lo contenido en la sentencia de conformidad con el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto

correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de la Ley Contenciosa (Título I, Capítulo I, sobre la Condena de Costas y Gastos).

Importante es precisar que por Ley las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

1.- En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a. Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto

se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

b. Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

c. Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

En este caso no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

d. Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que

dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

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

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo.

3.16.4.- De las Acciones para asegurar el cumplimiento de la sentencia.

A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo de cuatro meses previsto por el artículo 52 de la Ley Contenciosa, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

1.- La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

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

b. Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a.

c. Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

d. Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

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

Procederá en contra de los siguientes actos:

a. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

b. La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo de cuatro meses establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se trate de una sentencia dictada con base en la incompetencia del funcionario o por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, cuando afecten la defensa del particular, que obligó a

la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

c. Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.

d. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el caso que la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta

a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno harán la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá una multa que se fijara entre trescientas y mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo de cuatro meses establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se trate de una sentencia dictada con base en la incompetencia del funcionario o por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, cuando afecten la defensa del particular, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso; se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declararán procedente el

cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

3.- Tratándose del incumplimiento de la resolución que conceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado o alguna otra de las medidas cautelares previstas en esta Ley, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva ante el Magistrado Instructor.

En el escrito en que se interponga la queja se expresarán los hechos por los que se considera que se ha dado el incumplimiento y en su caso, se acompañarán los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad que pretenda vulnerar la suspensión o la medida cautelar otorgada.

El Magistrado pedirá un informe a quien se impute el incumplimiento, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión o de otra medida cautelar otorgada.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior jerárquico del servidor público responsable, entendiéndose por este último al que incumpla con lo resuelto, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de treinta

días de su salario, sin exceder del equivalente a sesenta días del mismo, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate y su nivel jerárquico.

También se tomará en cuenta para imponer la sanción, las consecuencias que el no acatamiento de la resolución hubiera ocasionado, cuando el afectado lo señale, caso en que el solicitante tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios el servidor público de que se trate, en los términos en que se resuelva la queja.

Es importe señalar que quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiendo por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

3.17.- Recursos Intraprocesales.

3.17.1.- Reclamación.

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

Las resoluciones que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen cualquiera de las medidas cautelares previstas en esta Ley, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Regional que corresponda.

El recurso se promoverá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva. Interpuesto el recurso en la forma y términos señalados, el Magistrado ordenará correr traslado a las demás partes, por igual plazo, para que expresen lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho término y sin más trámite, dará cuenta a la Sala Regional, para que en un plazo de cinco días, revoque o modifique la resolución impugnada y, en su caso, conceda o niegue la suspensión solicitada, o para que confirme lo resuelto, lo que

producirá sus efectos en forma directa e inmediata. La sola interposición suspende la ejecución del acto impugnado hasta que se resuelva el recurso.

La Sala Regional podrá modificar o revocar su resolución cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

El Pleno del Tribunal podrá ejercer de oficio la facultad de atracción para la resolución de los recursos de reclamación a que se refiere el presente artículo, en casos de trascendencia que así considere o para fijar jurisprudencia.

3.17.2.- Queja.

Lo relativo quedó expuesto en el punto 3.16. relativo a la sentencia, acciones para el cumplimiento de la misma.

3.17.3.- Revisión.

Si bien el Recurso de Revisión se regula conforme a la Ley de Amparo, por corresponder al Poder Judicial de la Federación, específicamente a los Tribunales Colegiados de Circuito, su resolución, lo cierto es que en este apartado se maneja como un recurso intraprocesal por ser así manejado por la Ley Contenciosa.

Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede

del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

1.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

2.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

3.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a. Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b. La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c. Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d. Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e. Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f. Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

4.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5.- Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

6.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

7.- Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

8.- Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

9.- Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

3.18.- Notificaciones y Cómputo de los Términos.

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 a continuación de la misma resolución.

Las notificaciones que se realicen a las autoridades o a personas morales por conducto de su Oficialía de Partes u Oficina de recepción, se entenderán legalmente efectuadas cuando en el documento correspondiente obre el sello de recibido por tales oficinas.

Al actuario que sin causa justificada no cumpla con esta obligación, se le impondrá una multa de una a tres veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario. Será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.

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.

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:

1.- La que corra traslado de la demanda, en el caso del tercero, así como el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad a que se refiere el artículo 13, fracción III de esta Ley;

2.- La que mande citar al testigo que no pueda ser presentado por la parte oferente y la que designe al perito tercero, en el caso de dichas personas;

3.- 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,

4.- 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.

El emplazamiento a las autoridades demandadas y las notificaciones, del sobreseimiento en el juicio cuando proceda, y de la sentencia definitiva, se harán por oficio.

En los demás casos, las notificaciones a las autoridades se realizarán por medio del Boletín Electrónico.

Las notificaciones por oficio se harán únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad demandada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5, tercer párrafo, de esta Ley.

El requerimiento o notificación a otras autoridades administrativas se hará por oficio.

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.

La lista de autos y resoluciones dictados por un Magistrado o Sala, se publicará en el Boletín Electrónico al día hábil siguiente de su emisión para conocimiento de las partes.

La publicación señalará la denominación de la Sala y ponencia del Magistrado que corresponda, el nombre del particular y la identificación de las autoridades a notificar, la clave del expediente, así como el contenido del auto o resolución.

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 podrá darse a conocer mediante documento impreso que se colocará 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.

Las notificaciones surtirán sus efectos, el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas.

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.

Una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

4.- La Tramitación De Facto del Proceso Contencioso Administrativo Federal en la Vía Sumaria.

4.1.- Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Exposición de Motivos.

Iniciativa de fecha tres de diciembre de dos mil nueve, presentada por Senadores de los Grupos Parlamentarios: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1-A, fracciones XII y XIII, 13, primer párrafo, 14, 66, 67, 68 y 70; se adiciona el artículo 58 T, y se deroga el artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el cual los Grupos Parlamentarios de referencia exponen:

1.- Que siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde su creación en 1936 (Tribunal Fiscal de la Federación), es un órgano jurisdiccional que goza de gran aceptación entre los particulares, para controvertir las resoluciones o actos de la administración pública federal, que al ser dictados en contravención con lo dispuesto por las normas federales, afectan su esfera jurídica; en consecuencia, hay una gran cantidad de asuntos que se ventilan ante éste, causando una importante carga de trabajo que a su vez provoca que los juicios se extiendan por más de dos años, bajo tales consideraciones proponen:

a. Reducir los plazos.

a.1. Plazo para la presentar la demanda, contestarla y apersonarse al proceso por parte del tercero interesado, será de veinte

días hábiles posteriores a que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

a.2. Una vez admitida la demanda, se fijará fecha para el cierre de la instrucción, mismo que será dentro de los sesenta días hábiles siguientes.

a.3. Una vez cerrada la instrucción, se emitirá, dentro del plazo de diez días hábiles, la sentencia definitiva.

a.4. Las partes contarán con el plazo de siete días hábiles, para presentar la ampliación de la demanda, y su contestación, respectivamente.

a.5. Las partes contarán con el plazo de tres días hábiles, a efecto de subsanar los requerimientos y prevenciones formuladas por el magistrado instructor.

b. Reducir la probabilidad de impugnación de la sentencia (Lograr rápidamente su firmeza).

c. Identificar los supuestos de procedencia susceptibles de ser tramitados en la vía sumaria a efecto de lograr su gestión y resolución en el tiempo estimado, siendo procedente en contra de:

c.1. Resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos autónomos, a través de las cuales se fije en cantidad liquida un crédito fiscal.

c.2. Resoluciones definitivas que impongan multas o sanciones, pecuniarias o restitutorias, por infracción a las normas administrativas federales.

c.3. Resoluciones definitivas que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto no exceda del importe propuesto.

c.4. Resoluciones definitivas que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la federación, de algún organismo fiscal autónomo o de cualquier paraestatal de la administración pública federal.

c.5. Resoluciones definitivas recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida se trate de alguna de las indicadas anteriormente.

c.6. Resoluciones definitivas que se dicten violando alguna tesis de jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes.

d. Precisar un monto adecuado que identifique su “**relativa importancia cuantitativa**”, siendo en este caso, que no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año.

e. Confirmar que la pretensión deducida en el juicio sea exclusivamente de anulación del acto impugnado, lo que facilitaría dar certeza al cumplimiento de la sentencia.

f. Reducir los supuestos en que se requiera la ampliación de la demanda y con ello, de los puntos cuestionados o, en el supuesto extremo que se presente, exista la alternativa de notificación ágil de las incidencias del juicio.

g. Disminuir los casos en que se planteen cuestiones incidentales que dilaten el proceso o que alternativamente, las susodichas incidencias sólo puedan ser formuladas, tan luego quede fijada la litis.

h. El Magistrado Instructor asumirá el papel de la Sala y resolverá de manera unitaria.

i. Reducir a un mes el plazo para cumplimiento de la sentencia cuando en los casos en que ésta anule la resolución impugnada y la recurrida para determinados efectos, y en general para aquéllas que pretenden la reposición del procedimiento o del acto administrativo.

j. Si el justiciable excede del plazo para presentar la demanda en la vía sumaria, éste no perderá su derecho a presentarla en la vía ordinaria (Artículo 58-T de la Iniciativa a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Iniciativa de fecha diez de diciembre de dos mil nueve, presentada por el Senador José Isabel Trejo Reyes del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional (PAN).

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; así como, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la cual el Senador Trejo Reyes medularmente propone:

1.- Que con motivo de los cambios sociales que se dan año con año, hay relación cada vez más estrecha, entre el gobernado y la administración pública, trayendo como consecuencia que el tribunal, desde su creación en 1936, esté continuamente expandiendo su competencia material.

2.- Que pese a la evolución de las normas que rigen el funcionamiento del tribunal, es necesaria “...su transformación como punto de partida para recuperar la confianza social, ya que la ciudadanía sólo cambiará su percepción si advierte que las leyes modernizan en su favor...”.

3.- Que siendo que el tribunal recibe aproximadamente cien mil demandas anuales, ello trae como resultado, una importante carga de trabajo que impide a éste gestionar debidamente los procesos jurisdiccionales.

4.- Que en virtud de lo anterior es necesario implementar una modalidad donde el proceso contencioso administrativo, se tramite en una vía sumaria, que lo simplifique, para lo cual se propone un Capítulo XI al Título II, en la ley adjetiva que nos ocupa, que normara lo conducente y el cual toralmente preverá:

a. Que el particular pueda optar por una vía simplificada, procedente, siempre y cuando el justiciable presente su demanda dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, dicho plazo se extenderá, en virtud del principio de igualdad procesal, al enjuiciado, para que se apersona al proceso a defender sus excepciones.

b. Si el plazo se excede podrá hacerlo en la vía ordinaria, cabe señalar que en aras de dar certeza al proceso contencioso administrativo, el particular que haya portado por ejercer la vía simplificada, no podrá modificarla en el desarrollo del proceso.

c. Que los plazos relativos al desahogo de la prueba pericial serán de tres días, salvo el correspondiente a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de cinco días y se llevarán a cabo en el mismo evento.

d. Que será el magistrado instructor quien tramite y resuelva los asuntos, a efecto de reducir considerablemente los plazos para la emisión de la sentencia.

Excepción hecha de los asuntos que se promuevan por personas morales que formen parte del sistema financiero, en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o bien, tengan el carácter de controladoras o controladas de conformidad con dicha ley, casos en los que deberá conocer la Sala Regional de manera colegiada. Similar situación acontecerá cuando el demandante resida en el extranjero o se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria.

e. Que la sentencia deberá ser dictada dentro de los diez días siguientes a aquél señalado para el cierre de la instrucción.

Dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, de fecha catorce de abril de dos mil diez y publicado en la Gaceta del Senado el día veinte de abril de dos mil diez.

Una vez estudias las iniciativas de ley propuestas por los diversos grupos parlamentarios, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, De Justicia, y De Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, procedieron a emitir el dictamen correspondiente, en el cual se señaló:

1.- Que ambas propuestas coinciden en implementar, para determinados casos, un proceso sumario que simplifique las etapas y procedimientos del tradicional contencioso administrativo.

2.- Que será benéfico para las partes que intervienen en el desarrollo del proceso contencioso administrativo federal, puesto que los procesos se tramitaran únicamente por el magistrado instructor, y no de manera colegiada, evitando dilaciones innecesarias.

3.- Que hay que hacer énfasis en que el hecho de simplificar el procedimiento que seguirán las medidas cautelares tiene como finalidad guardar el principio de celeridad que debe imperar en la impartición de justicia, sin que ello signifique un menoscabo en la calidad de las resoluciones, autos y demás actos de naturaleza jurisdiccional.

4.- Que a efecto de no dejar en estado de indefensión y dar mayor certeza jurídica al gobernado, se propone que el juicio en la vía sumaria sea opcional para el justiciable.

5.- Que en los casos en que se impugnen resoluciones definitivas dictadas en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes o una jurisprudencia dictada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será procedente el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, aun cuando el monto o la cuantía del asunto sea superior a la establecida para la procedencia de la citada vía.

Dictamen de fecha veintiocho de octubre de dos mil diez, correspondiente a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la Cámara de Diputados.

En relación al análisis practicado a los anteproyectos legislativos, por parte de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, en el dictamen de catorce de abril de dos mil diez, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, consideró:

1.- Que las reformas tienen por objeto cumplir un mandato constitucional, pues con ellas se procura dar plena vigencia al principio de impartición de justicia pronta y expedita, previsto en el artículo 17 del Pacto Federal, lo que es así, ya que tan sólo durante el año de dos mil nueve, se examinaron 1,163 asuntos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo un 18% mayor que el año de 2010. Por su parte, las Salas Regionales dieron ingreso a 136 mil 364 asuntos nuevos que se sumaron a los 106 mil 587 que venían rezagados, dando un total de 242,951.

2.- Que es menester implementar una vía de tramitación simplificada del proceso contencioso administrativo federal que permita resolver de manera pronta y eficiente los asuntos cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año, abreviando el proceso con plazos reducidos, procedimiento concretos y facultando al magistrado instructor, para que de manera unilateral resuelva en definitiva el fondo del asunto.

3.- Que esta vía sumaria simplifica el proceso contencioso administrativo tanto en asuntos determinados y de menor cuantía, como en aquéllos donde se impugnen resoluciones definitivas dictadas en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes o una jurisprudencia dictada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo que hace a este último supuesto, cabe señalar que cuando el justiciable no haya presentado su demanda dentro de los quince días previstos para la vía sumaria, el Magistrado Instructor, a efecto de no dejar en estado de indefensión al justiciable, se tomará en consideración el plazo de cuarenta y cinco días previsto para la vía ordinaria, sin embargo, tramitándose en la vía sumaria.

4.- Que la relatada vía de tramitación engloba asuntos de baja cuantía en multas administrativas y créditos fiscales, inclusive casos en materia de seguridad social; tratándose de a las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas(ello teniendo en consideración lo relatado en el numeral tercero inmediato anterior), a fin de que se beneficie a la población más vulnerable como pensionados, asalariados o empresas pequeñas.

4.2.- Decreto de reforma de ley.

Con la finalidad de hacer un estudio adecuado de las reformas, es indispensable citar el decreto **por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
DECRETA:

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ARTÍCULO PRIMERO. Se REFORMAN los artículos 1-A, fracciones III, XII, XIII y actual XV; 13, fracción I, inciso a); 14, sexto párrafo; 24; 25; 27; 28; 29, fracción I; 30; 48, primer párrafo, así como la fracción I, inciso a), segundo párrafo, fracción II, incisos a, b) y d); 52, fracción V, inciso c); 58, fracción III; 62; 65, primer párrafo; 66; 67; 68; 69; 70; 75, tercer párrafo, y 77, primer párrafo; y se ADICIONAN una fracción XIV al artículo 1-A, recorriéndose las demás en su orden; un párrafo segundo a la fracción I y un séptimo párrafo al artículo 14; el artículo 24 Bis; el párrafo cuarto al artículo 51, recorriéndose el actual

cuarto párrafo en su orden, y el Capítulo XI denominado “Del Juicio en la Vía Sumaria” al Título II, que comprende de los artículos 58-1 a 58-15, a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar como sigue:

(...)

Capítulo XI

Del Juicio en la Vía Sumaria

Artículo 58-1. El juicio contencioso administrativo federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en este Capítulo y, en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta Ley.

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

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;
- II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;
- III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;
- IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó
- V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de

jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.

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

- I. Si no se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2.
- II. Simultáneamente a la impugnación de una resolución de las señaladas en el artículo anterior, se controvierta una regla administrativa de carácter general;
- III. Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones por responsabilidad resarcitoria a que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- IV. Se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual;
- V. Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación, o
- VI. El oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.

En estos casos el Magistrado Instructor, antes de resolver sobre la admisión de la demanda, determinará la improcedencia de la vía sumaria y

ordenará que el juicio se siga conforme a las demás disposiciones de esta Ley y emplazará a las otras partes, en el plazo previsto por los artículos 18 y 19 de la misma, según se trate.

Contra la determinación de improcedencia de la vía sumaria, podrá interponerse el recurso de reclamación ante la Sala Regional en que se encuentre radicado el juicio, en el plazo previsto por el artículo 58-8 de esta Ley.

Artículo 58-4. Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días y emplazará, en su caso, al tercero, para que en igual término, se apersona en juicio.

En el mismo auto en que se admita la demanda, se fijará día para cierre de la instrucción. Dicha fecha no excederá de los sesenta días siguientes al de emisión de dicho auto.

Artículo 58-5. El Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción.

Serán aplicables, en lo conducente, las reglas contenidas en el Capítulo V de este Título, salvo por lo que se refiere a la prueba testimonial, la cual sólo podrá ser admitida cuando el oferente se comprometa a presentar a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia.

Por lo que toca a la prueba pericial, ésta se desahogará en los términos que prevé el artículo 43 de esta Ley, con la salvedad de que todos los plazos serán de tres días, salvo el que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de cinco días, en el entendido de que cada perito deberá hacerlo en un solo acto ante el Magistrado Instructor. Cuando proceda la designación de un perito tercero, ésta correrá a cargo del propio Magistrado.

Artículo 58-6. El actor podrá ampliar la demanda, en los casos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, en un plazo de cinco días siguientes a

aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.

La parte demandada o en su caso el tercero, contestarán la ampliación a la demanda, en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado.

En caso de omisión de los documentos a que se refieren los artículos 17, último párrafo, y 21, segundo párrafo, de la Ley, las partes deberán subsanarla en el plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del requerimiento formulado por el instructor.

Artículo 58-7. Los incidentes a que se refieren las fracciones II y IV del artículo 29 de esta Ley, podrán promoverse dentro de los diez días siguientes a que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o, en su caso, la contestación a la ampliación.

El incidente de incompetencia sólo procederá en esta vía cuando sea hecho valer por la parte demandada o por el tercero, por lo que la Sala Regional en que se radique el juicio no podrá declararse incompetente ni enviarlo a otra diversa.

El incidente de acumulación sólo podrá plantearse respecto de expedientes que se encuentren tramitando en esta misma vía.

Los incidentes de nulidad de notificaciones y de recusación de perito, se deberán interponer dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que se conoció del hecho o se tuvo por designado al perito, respectivamente, y la contraparte deberá contestar la vista en igual término.

Artículo 58-8. Los recursos de reclamación a que se refieren los artículos 59 y 62 de esta Ley, deberán interponerse dentro del plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución correspondiente del Magistrado Instructor.

Interpuesto cualquiera de los recursos se ordenará correr traslado a la contraparte y esta última deberá expresar lo que a su derecho convenga en un término de tres días y sin más trámite, se dará cuenta a la Sala

Regional en que se encuentra radicado el juicio, para que resuelva el recurso en un término de tres días.

Artículo 58-9. Las medidas cautelares, se tramitarán conforme a las reglas generales establecidas en el Capítulo III de esta Ley. El Magistrado Instructor estará facultado para decretar la resolución provisional o definitiva que corresponda a las medidas cautelares.

Contra la resolución del Magistrado Instructor dictada conforme al párrafo anterior procederá el recurso de reclamación ante la Sala Regional en la que se encuentre radicado el juicio.

Artículo 58-10. En los casos de suspensión del juicio, por surtirse alguno de los supuestos contemplados para ello en esta Ley, en el auto en que el Magistrado Instructor acuerde la reanudación del procedimiento, fijará fecha para el cierre de instrucción, en su caso, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación a las partes de la reanudación del juicio.

Artículo 58-11. Las partes podrán presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción.

Artículo 58-12. En la fecha fijada para el cierre de instrucción el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; en caso contrario, fijará nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro de un plazo máximo de diez días.

Artículo 58-13. Una vez cerrada la instrucción, el Magistrado pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes.

Artículo 58-14. Si la sentencia ordena la reposición del procedimiento administrativo o realizar un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no exceda de un mes contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme de conformidad con el artículo 53 de esta Ley.

Artículo 58-15. A falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días.

(...)

TRANSITORIOS

(...)

TERCERO. Las disposiciones relativas al Juicio en la Vía Sumaria, previstas en el Capítulo XI del Título II que se adiciona a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y los artículos 1o, fracción III, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y 41, fracción XXX de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se reforman conforme al presente Decreto, entrarán en vigor a partir de los 240 días naturales siguientes, a la fecha de publicación de este ordenamiento.

Asimismo, el Tribunal deberá realizar las acciones que correspondan, a efecto de que el Juicio en Línea, inicie su operación a partir de los 240 días naturales siguientes, a la fecha de publicación de este ordenamiento.

Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor el Capítulo XI del Título II a que se refiere el párrafo anterior, continuarán substanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

(...)."

4.3.- El Proceso Sumario en el Juicio Contencioso Administrativo a la Luz de la Exposición de Motivos de las Reformas del 10 de Diciembre de 2010.

Una vez analizado el proceso legislativo que dio lugar a las reformas objeto de la presente, se desprende que éstas son consecuencia del rezago y dilación en el trámite procesal, ocasionando por la gran cantidad de asuntos que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Atento a lo que el problema medular, mismo que se busca suprimido, o en su caso, aligerado con las reformas, que en términos generales propone la inserción

de una vía de trámite simplificado, en la que se disminuyan plazos y términos, y se aligere la complejidad de ciertas figuras jurídico procesales, a efecto de lograr, en menos tiempo, culminar la instrucción, para luego dictar la sentencia definitiva.

Con la finalidad de analizar y comprender la *“lógica del legislador”*, para convenir apto la introducción de esta vía sumaria, se tiene:

Cuadro A.1.

Proyecto de Decreto de 3 de Diciembre de 2009	
Problema original.	Gran cantidad de asuntos.
Problema derivado en primer grado.	Carga de trabajo.
Problema derivado en segundo grado.	Los procesos jurisdiccionales tramitados ante el Tribunal se extienden por casi más de dos años y medio.
Solución.	Simplificar el proceso contencioso administrativo federal.
Acciones en lo particular.	1.- Disminuir plazos.
	2.- Eliminar instrumentos jurídico procesales (Aun cuando implique disminuir derechos del justiciable.

Cuadro A.2.

Proyecto de Decreto de 10 de Diciembre de 2009	
Hechos empírico jurídico sociales	1.- En la actualidad la relación entre el gobernado y la Administración Pública se ve incrementada.
	2.- El Tribunal ve ampliada su competencia en múltiples ocasiones.
Problema original.	Gran cantidad de asuntos.
Problema derivado en primer grado.	Carga de trabajo.
Problema derivado en segundo grado.	No hay una debida tramitación del procedimiento administrativo federal.
Solución.	Simplificar el proceso contencioso administrativo federal.
Acciones en lo particular.	1.- Disminuir plazos.
	2.- Eliminar instrumentos jurídico procesales (Aun cuando ello implique disminuir los derechos del justiciable.

El método utilizado en ambos cuadros, tiene por objeto identificar la relación que existe entre el problema primitivo y la solución que los legisladores creyeron conveniente para eliminarlo. Sin perder de vista que la relación entre el problema y la solución supone una conexión lógica.

En términos de lo expuesto, este apartado tiene por objeto, esclarecer el porqué del contenido y propósito del proceso regulado en el Capítulo XI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para lo cual se examinará:

- a) El problema;
- b) La solución (Las reformas);
- c) El problema y la solución a la luz de los razonamientos jurídico políticos contenidos en la exposición de motivos de los proyectos de decreto a que se ha hecho referencia; y,
- d) Los efectos de la solución (Los efectos de las reformas).

En consecuencia, la sección por desarrollar tiene la finalidad de fungir como premisa de la presente investigación, para así demostrar si el proceso contencioso administrativo en la vía sumaria, es efectivamente la solución al problema; ya descrito en líneas anteriores, o bien, no existe una relación coherente entre el dilema y la respuesta proyectada por los legisladores.

Bajo esa tesitura y con base en el esquema desarrollado en el cuadro A.2. correspondiente al proyecto de decreto de diez de diciembre de dos mil nueve, procedemos al estudio de las reformas en comento.

Así las cosas, se tiene que atento a lo postulado por el Senador José Isabel Trejo Reyes, la creciente interacción entre el gobernado y la administración pública, hace más vulnerable la relación entre estos.

Por ejemplo, en materia de comercio exterior, puede claramente advertirse la interrelación y coexistencia de diversas dependencias como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Economía (SE) y por supuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que actúan a través de sus organismos, para vigilar y hacer cumplir las normas (Normas Oficiales Mexicanas, Leyes, Reglamentos, entre otras) administrativas y fiscales.

Tratándose del comercio exterior, es evidente que la razón que dio lugar a múltiples actos y procedimientos administrativos y fiscales, fue la apertura de las fronteras y con ello, el control gubernamental que se presentó necesariamente.

Es indiscutible que en la misma medida que crece y evoluciona la sociedad, crece y se desarrolla la nación en general, pues existe la ineludible necesidad de perfeccionar y ampliar la administración pública de un país, razón por la cual, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se incrementó de forma considerable y constante, aun cuando la estructura del tribunal no lo hiciera en similar proporción, dando lugar a una gran cantidad de asuntos y carga de trabajo que prolongó el trámite de los procesos.

Tal situación frustró no sólo la actividad jurisdiccional, sino también la actividad administrativa, generando un problema que terminó en las manos de los legisladores mexicanos, quienes creyeron conveniente, como solución, simplificar el proceso contencioso administrativo federal, disminuyendo plazos y términos, y suprimiendo la complejidad de ciertos instrumentos procesales, como en la especie

lo es la figura colegiada de la Sala, y la posibilidad que tienen la autoridad en la vía ordinaria de impugnar la sentencia a través del Recurso de Revisión, previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ambas propuestas, que en términos generales, sostienen la misma información, tuvieron el consentimiento tanto de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, como de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

Por un lado, la comisión adscrita a la Cámara de Senadores, únicamente destacó al respecto, que no consideraba adecuado que el proceso en la vía sumaria tuviese el carácter de optativo, puesto que genera incertidumbre jurídica, consecuentemente, se elimina esa posibilidad contemplada en las propuestas en comento y reafirma la importancia de tramitar en esta vía, los asuntos en los que se advierta violación expresa a la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en su caso por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo anterior, sin que la cuantía tenga que tomarse en consideración, como sucede con los demás casos de procedencia.

En tanto que el dictamen emitido por la comisión adscrita a la Cámara de Diputados; que igualmente tomó a bien los proyectos de decreto, únicamente hizo mención respecto de la relevancia que tiene resolver de manera abreviada situaciones ya tomadas en consideración por nuestro más alto Tribunal y el Pleno de la Sala Superior del Tribunal, haciendo la anotación que el plazo de quince días para presentar la demanda, no sea óbice en la procedencia de estos casos.

Como se dijo en líneas anteriores, la finalidad de fragmentar el razonamiento lógico jurídico que utilizó el legislador, para considerar y aprobar lo proyectado, es vislumbrar los efectos que tendrán las reformas (solución premisa mayor), sobre el

problema (premisa menor). Sin embargo, la conclusión que se tenga, deberá esperar al estudio que se haga en los puntos 4.4. y 4.5., para tener datos prácticos que permitan dar respuesta cierta, esto es, si con las reformas se agilizó el proceso, sin perjuicio del derecho humano a la impartición de justicia, completa, imparcial, pronta y expedita.

Ahora bien, por lo que toca al presente apartado, esto es, esclarecer los motivos que el legislador consideró para configurar la norma procesal, tenemos, como elementos a destacar:

1.- Procedencia por Cuantía.

2.- Procedencia por Materia.

3.- Simplificación de los instrumentos jurídicos procesales.

4.- Disminución de Plazos y Términos.

En este último caso, tenemos la reducción de plazos y términos, siendo el tema por abordar en el presente trabajo de investigación, es la considera reducción de plazos y términos implementados para el procedimiento contencioso administrativo en la vía sumaria, situación que resulta lógica, pues como se estudió en el apartado 2.3. de los antecedentes sobre el proceso sumario, la finalidad de un proceso abreviado es conseguir rápidamente una sentencia y así, no continuar afectando la esfera jurídica de cualquiera de los contendientes procesales, sin embargo, para lograr aquel cometido, el legislador puede optar, además de reducir plazos y términos, por: a) Suprimir formalidades procesales; b) Suprimir o conjugar etapas procesales; o bien, c) Eliminar o simplificar el alcance de los instrumentos procesales.

Así, por ejemplo, en el referido apartado 2.3., se tiene que debido a la lentitud del proceso medieval italiano, el legislador de aquella república, optó por eliminar

las formalidades superfluas dentro del proceso, con la finalidad de abreviarlo y conseguir presto la resolución, sin que ello implicara una disminución en la calidad de la sentencia.

En el caso que nos atiende el legislador optó por simplificar figuras procesales, según lo señalado en el punto anterior, y por disminuir el tiempo de los plazos y términos previstos para el proceso contencioso administrativo federal. Al respecto, se muestra el siguiente cuadro:

Cuadro A.3.

No.	Plazos y Términos			Proceso en la Ley de Justicia Fiscal de 1936*
	Acto procesal	Vía Sumaria	Vía Ordinaria	
1	Demanda.	15 días hábiles.	45 días hábiles.	15 días (Art. 33). **
2	Contestación.	15 días hábiles.	45 días hábiles.	10 días (Art. 37).
3	Presentación del escrito del tercero interesado.	15 días hábiles.	45 días hábiles.	10 días (Art. 40).
4	Ampliación de la demanda.	5 días hábiles.	20 días hábiles.	
5	Contestación a la ampliación de la demanda.	5 días hábiles.	20 días hábiles.	
6	Desahogo de las pruebas.	10 días antes de la fecha para el cierre de la instrucción.	Hasta antes de la fecha en que se tenga por concluido la subsanación del juicio.	

7	Prueba Pericial.	Todos los plazos se acortan a 3 días hábiles.		
8	Alegatos.	Hasta antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción.	5 días hábiles	
9	Día para el cierre de la instrucción.	60 días hábiles contados a partir del día siguiente en que se tenga por admitida la demanda.	Una vez transcurrido el plazo para que las partes presenten sus alegatos. En el entendido que ya se tuvo por concluido la subsanación del proceso, 15 días hábiles antes.	
10	Proyecto de Sentencia		Dentro de los 45 días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo para el cierre de la instrucción.	

11	Sentencia	Dentro de los diez días siguientes, cerrada la instrucción.	Dentro de los 60 días a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción	
12	Requerimientos.	3 días hábiles.	5 días hábiles.	3 días (Art. 36).
13	Manifestaciones.	3 días hábiles.	5 días hábiles.	
14	Recurso de Reclamación Art. 59.	5 días hábiles.	15 días hábiles.	3 días (Art. 18).
15	Recurso de Reclamación Art. 62.	5 días hábiles.	5 días hábiles.	3 días (Art. 18).

* "Art. 32.- El cómputo de los términos se sujetaran a las reglas siguiente: (...) II. Se contarán por días naturales, excluyendo los domingos y los días que las leyes federales declaren no laborables, salvo cuando la ley determine que se cuenten por horas; (...)"

** Si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la República o cuando fallezca durante el plazo de 15 días, el término será de 45 días hábiles. Por otro lado, en el caso de que el proceso se iniciara por la Secretaria de Hacienda, para la nulificación de una decisión administrativa favorable al particular el plazo se extiende a 5 años (Art. 33).

*** Respecto de las diversas actuaciones, las cuales no se especifican en este cuadro, les será aplicable lo contenido en el artículo 58-15, el cual prevé: *"A falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días"*.

Del análisis que se practique al anterior cuadro comparativo, se advierte que la reducción de plazos y términos fue drástica, si se toma en consideración el términos de sesenta días hábiles, con que cuentan las Salas Regionales, a partir del acuerdo que tiene por cerrada la instrucción en la vía ordinaria, para emitir la sentencia definitiva, contra el término de sesenta días, previsto en el Capítulo XI de

la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contados a partir del acuerdo que tenga por admitida la demanda, para proceder al cierre de la instrucción, o bien, contra el término de diez días contados a partir de la fecha en que quedó cerrada la instrucción, para que el magistrado instructor proceda a emitir la sentencia definitiva.

Cabe destacar que en la exposición de motivos, el legislador no señaló las razones que le llevaron a disminuir los plazos de cuarenta y cinco a quince días hábiles, para la presentación de la demanda y la contestación, así como de veinte a cinco días hábiles, para la ampliación de la demanda y su contestación.

Teniendo presente el cuadro A.3, es probable que se hayan retomado los plazos y términos previstos en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, pues es notable la semejanza entre las reformas y éstas, lo que sería un completo error, pues los hechos sociales, políticos y jurídicos que rodean a la actual administración pública federal, así como al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han evolucionado radicalmente, máxime que el derecho siempre evoluciona (“*debe de*”) de manera paralela a los cambios sociales, luego no habría supuesto alguno de comparación.

4.4.- Asimilación del Proceso Sumario por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El presente apartado es de vital importancia, pues encuentra su base en los conocimientos prácticos adquiridos como miembro del equipo de trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, teniendo por finalidad relatar y analizar los efectos producidos antes y después de la entrada en vigencia de la reforma en cuestión, esto es, contrastar la meta propuesta por los legisladores y los efectos producidos por las reformas objeto de estudio, más aún advertir las condiciones a que está sujeto el procedimiento contencioso administrativo, como instrumentos para la impartición de justicia.

Cuando las reformas objeto de estudio de la presente salieron a la luz en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de dos mil diez, las Salas Regionales Metropolitanas, no tardaron en vaticinar la carga de trabajo que ello significaba, principalmente por lo dispuesto en el artículo 52-4 del decreto de referencia, donde se obligaba al Magistrado Instructor a cerrar la instrucción, valga la redundancia, a los sesenta días hábiles siguientes a la fecha de emisión del auto que tuviera por admitida la demanda, para posteriormente dictar la sentencia definitiva dentro de los diez días siguientes, esto es, concebir que en dicho lapso de tiempo se tendría que proveer todo lo relativo a la admisión de la demanda, contestación, ampliación de demanda, su contestación, en su caso, los requerimientos y prevenciones a que dieran lugar, la preparación, desahogo y valoración los medios de prueba, tramitar recursos procedentes, incidentes, manifestaciones procesales, así como el estudio de los alegatos, sin contar con las dilaciones procesales que se generan con motivo de las irregularidades procesales, tanto por parte de los contendientes y del cuerpo jurisdiccional, como de aquellos entes o personas físicas en que se apoya el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para cumplir con su misión institucional; como lo son, entre otros, el Servicio Postal Mexicano, el perito tercero en discordia, autoridades que no siendo parte en el proceso, cuentan con información necesaria, autoridades recaudadoras que se encargan del cobro de los medios de apremio, entre otros.

Sumado a lo anterior, el decreto de reforma contenía diversas modificaciones a Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como lo eran las practicadas a las providencias precautorias, a la disminución de términos para notificar actuaciones procesales, y aun cuando no significaran una disminución de plazos, pero si una mayor carga de trabajo (especialmente tratándose de las Salas Regionales Metropolitanas), la eliminación del incidente de incompetencia en razón de territorio, ya que, de conformidad con el artículo 30, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: *“En caso de duda, será*

competente por razón de territorio la Sala Regional ante quien se haya presentado el asunto”.

No fue sino hasta el siete de agosto de dos mil once cuando el tribunal se vio en apuros, fecha en que se pusieron en vigencia las reformas objeto de la presente, en primer lugar, porque en el lapso de tiempo que corrió de la fecha de publicación de las reformas a ésta última indicada (240 días naturales siguientes, a la fecha de publicación de este ordenamiento), no fue considerado, para realizar las acciones tendientes a tener por implementados métodos y procedimientos internos que creara un medio proclive a la introducción *de facto* de la reformas.

Un claro ejemplo de lo anterior, es que no previeron la solución a posibles conflictos que se suscitaran con motivo de la exigua claridad de la Ley, situación que muestra la ausencia del previo análisis que llevo a cabo el personal jurisdiccional.

Así tenemos la incógnita surgida sobre que demandas serían tramitadas en la vía de referencia y cuáles no, según la fecha de la resolución impugnada, situación que fue resuelta en sesión de diez agosto de dos mil once, con fundamento en el artículo 18, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal, que otorgó al Pleno la facultad de resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y no se encuentren encomendadas a algún otro de sus órganos, donde el Pleno acordó por unanimidad fijar el siguiente criterio:

“... EN RELACIÓN AL TEMA DE INICIO DE VIGENCIA DEL JUICIO SUMARIO, RESULTA NECESARIO HACER DEL CONOCIMIENTO DE LAS SALAS REGIONALES DE ESTE TRIBUNAL, QUE LA *RATIO LEGIS* DE LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010, FUE LA DE ADMITIR LOS JUICIOS A TRAVÉS DE TAL VÍA, EN LOS QUE LA

RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNADA HUBIESE SIDO NOTIFICADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA AL DEMANDANTE, A PARTIR DEL 7 DE AGOSTO DE 2011, ES DECIR, ATENDIENDO A QUE LA REFORMA DE CUENTA ESTUVIERE VIGENTE AL MOMENTO DE PRESENTAR LA DEMANDA EN ESTE TRIBUNAL, LO QUE SE REFLEJÓ SUSTANCIALMENTE EN LOS ARTÍCULOS 58-2, ÚLTIMO PÁRRAFO, Y TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY CITADA.-----
----- POR TANTO, ADOPTA EL CRITERIO DE CONSIDERAR QUE LAS DEMANDAS INTERPUESTAS ANTE ESTE TRIBUNAL EN CONTRA DE RESOLUCIONES DEFINITIVAS NOTIFICADAS POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ANTES DEL 7 DE AGOSTO DE 2011, DEBERÁN SER ADMITIDAS EN LA VÍA ORDINARIA...”

La situación que se precisa, ejemplifica un grave problema que se presenta en diversas dependencias, entidades, órganos jurisdiccionales, en el caso presente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, la diversidad de criterios que hay en las instituciones, sobre una norma que regula la misma situación de hecho y derecho en específico, como en la especie lo es, el correspondiente a los plazos y términos previstos para el proceso contencioso administrativo en la vía sumaria, lo que deja ver uno de los mayores acaecimientos que sufre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante las reformas del diez de diciembre de dos mil diez.

Otra falta de previsión fue no haber dispuesto de las acciones necesarias a efecto de que el Tribunal pudiera cumplir con los plazos exigidos por la ley para gestionar el procedimiento jurisdiccional en la vía sumaria.

En efecto la inserción del capítulo XI, del proceso en la vía sumaria, a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene como finalidad la disminución en la duración del proceso jurisdiccional, lo que implica mayor eficiencia

por parte del personal jurisdiccional, no obstante los esfuerzos implementados no han resultados suficientes, pues resulta que el término de sesenta días hábiles, para instruir el proceso es rebasado constantemente, de hecho los primeros meses en que el tribunal implementó el trámite en la vía sumaria, resultó que el referido plazo de sesenta días ya había fenecido y aún estaba pendiente por acordar la contestación a la demanda.

Fue entonces que las Salas Regionales se vieron en la impetuosa necesidad de interpretar el contenido del capítulo en estudio, con el objeto de encontrar un criterio que permitiera prolongar el proceso.

Al efecto, el artículo 58-12 prevé que: *“En la fecha fijada para el cierre de instrucción el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; en caso contrario, fijará nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro de un plazo máximo de diez días”*.

De la lectura que se dé al artículo en cuestión, se advierte que la ley por propia cuenta, previo la posibilidad de que una vez llegada la fecha fijada para el cierre de la instrucción y ésta no se encontrara debidamente integrada, viéndose el juzgador federal material y legalmente impedido, para incoar la etapa probatoria del juicio; al efectos, la solución de muchas Salas, para prolongar el proceso, por un tiempo indefinido, en lapsos de diez días, pese a que el dispositivo legal en cita, claramente precisa que será *“dentro de un término **máximo** de diez días”*. No obstante, lo previsto por dicho precepto procesal, el personal jurisdiccional se vio obligado a buscar un sustento legal que subsanara la falta de premura en la gestión del proceso en tal vía, sin que ello signifique que sea plenamente al tribunal la imposibilidad de instruir el proceso en el citado plazo.

El problema no sólo quedaba en la interpretación forzada del artículo 58-12, misma que además va en contra del espíritu del legislado, en primer término,

porque el tiempo para tramitar el proceso sigue extendiéndose, y en segundo lugar, porque las Salas tratando de aplazar el cierre de instrucción, proveen autos cada diez días hábiles, lo que claramente significa un desgaste de los recursos humanos y materiales, máxime que se habla de un setenta por ciento de los casos que atiende este Órgano Jurisdiccional, según datos expuestos en los proyectos de decreto.

Dicha situación se extiende aún más pues en adición a lo anterior, el Tribunal no ha sostenido un criterio unánime, general, que resuelva el problema. Seguramente porque hacerlo implicaría afrontar la verdad legal, esto es, la prescripción impuesta por la ley para gestionar el proceso contencioso administrativo en la vía de referencia, en un máximo de setenta días hábiles.

Cabe destacar que hoy en día, otras Salas han optado por ser omisas en el plazo prorrogable de diez días hábiles, dando fechas indiscriminadamente, o bien, proveyéndose al respecto, hasta la fecha en que se encuentre debidamente integrada la instrucción, lo que ya no implica únicamente hacer una interpretación forzada de la ley, sino pasar por alto lo preceptuado en ella.

Con la finalidad de sustentar materialmente lo expuesto en el presente apartado, sirve de apoyo algunos criterios adoptados por ciertas Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

Por ejemplo tenemos un caso en el cual el proceso no puede ser integrado en términos del artículo 58-4:

Admisión de la demanda

*“México, Distrito Federal a once de enero de dos mil doce.- Se da cuenta con el escrito inicial de demanda presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales Metropolitanas de este Tribunal el día diez de enero de dos mil doce, mediante el cual el **C. JOHN KENNETH TURNER**, apoderado legal de la empresa **MÉXICO***

BARBARO, S.A. DE C.V., personería acreditada con el registro No. 1234, foja 56, libro VII; ante la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, promueve juicio contencioso administrativo en contra de la resolución contenida en el oficio No. 123456789 de fecha 5 de diciembre de 2011, emitida por el Gerente de Fiscalización del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mediante la cual le determinan un crédito fiscal por la cantidad de \$166,128.40 (CIENTO SESENTA Y SEIS MIL CIENTO VEINTIOCHO PESOS 40/100 M.N.) por concepto de omisión en el pago de aportaciones patronales.- En términos de los artículos 14 fracción I, 31, 34, 35, 36 y 38 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en relación con los artículos 14, 15, 58-1 y 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, **SE ADMITE A TRAMITE LA DEMANDA** en la vía sumaria, toda vez que conforme al artículo 58-2 penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para determinar la cuantía de un crédito fiscal para la procedencia de la vía sumaria, sólo se debe tomar en cuenta el crédito fiscal principal sin accesorios y sin actualizaciones, siendo en el caso concreto la cuantía del crédito fiscal sin accesorios y sin actualización de \$ 106,160.51 (CIENTO SEIS MIL CIENTO SESENTA PESOS 51/100 M.N.). Con copia simple de la demanda y anexos exhibidos emplácese al Gerente de Fiscalización del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para que formule su contestación de demanda dentro del término de ley, con fundamento en el artículo 58-4 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. **Se fija el día 9 de abril de 2012 para cierre de instrucción, con fundamento en el artículo antes mencionado.** Se tiene por admitidas las pruebas ofrecidas en el capítulo respectivo del escrito inicial de demanda, con fundamento en el artículo 38 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En relación con

*las personas designadas para oír y recibir notificaciones, se tienen por autorizados a los licenciados señalados en el proemio del escrito inicial de demanda, condicionados a que acrediten su personería ante esta Sala y se tiene por autorizado al pasante en derecho señalado en el proemio del escrito mencionado únicamente para oír y recibir notificaciones, así como para imponerse de autos, condicionado a que acredite su capacidad legal ante esta Sala, con fundamento en el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Se tiene como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Avenida Iustitia, No. 12, Colonia Tablas, Delegación Coyoacán, C.P. 04100, Ciudad de México, con fundamento en el artículo 14 fracción I de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. En cumplimiento al artículo 10 último párrafo del Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para dar cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio del 2003, se hace del conocimiento de las partes que cuentan con el plazo de CINCO DÍAS hábiles, para oponerse a que se publiquen las sentencias ejecutoriadas respectivas con sus datos personales, en el entendido de que de no hacerlo, se tiene por aceptado que la sentencia se publicará sin dichos datos. **NOTIFÍQUESE.**- Así lo proveyó y firma la C. Magistrada Instructora en el presente juicio, Licenciada LOUIS STEVENSON, ante la C. Secretaria de Acuerdos Licenciada MARY SHELLEY, quien da fe”.*

Nueva fecha para cierre de instrucción:

*“México, Distrito Federal a **veintitrés de mayo de dos mil doce.**- Visto el expediente en que se actúa y toda vez que del mismo se advierte que por auto de 9 de mayo de 2012, se fijó como fecha de cierre de instrucción el día **23 de mayo de 2012** y en virtud de que a*

*la fecha no se encuentra debidamente integrado el expediente en que se actúa, con fundamento en el artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se fija como nueva fecha de cierre de instrucción el día **6 de junio de 2012. NOTIFÍQUESE.-** Así lo proveyó y firma la C. Magistrada Instructora en el presente juicio, Licenciada LOUIS STEVENSON, ante la C. Secretaria de Acuerdos Licenciada MARY SHELLEY, quien da fe”.*

Criterio indefinido:

*“México, Distrito Federal, a **veintitrés de mayo de dos mil doce.-** Vistos los autos que obran en el presente juicio en la vía sumaria tramitado por la empresa **MÉXICO BARBARO, S.A. DE C.V.**, en los que se advierte que el procedimiento contencioso en cuestión no está totalmente integrado, en razón de lo anterior, **SE ACUERDA LO SIGUIENTE:** De conformidad con el artículo 38, fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el diverso 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esta Juzgadora procede a dejar sin efectos el auto admisorio de fecha dieciocho de agosto de dos mil once, **únicamente en lo que respecta a la fecha precisada para el cierre de la instrucción**, la cual será indicada una vez que se integre debidamente el expediente en estudio.- **NOTIFÍQUESE.-** Así lo proveyó y firma la C. Magistrada Instructora en el presente juicio, Licenciada LOUIS STEVENSON, ante la C. Secretaria de Acuerdos Licenciada MARY SHELLEY, quien da fe”.*

O bien tomaban el criterio de aplazarlo cada diez días, pero dentro de un mismo auto.

*“México, Distrito Federal, a **diecinueve de enero de dos mil doce.**- Se da cuenta con el oficio sin número, de fecha diecinueve de diciembre de dos mil once, presentado en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el día **veintitrés de diciembre de dos mil once**, y remitido al Archivo de esta Sala el dos de enero de dos mil doce, a través del cual el **Gerente de Fiscalización del Distrito Federal, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**, en representación legal de la autoridad demandada, procede a dar cumplimiento al requerimiento formulado mediante proveído de fecha **treinta de noviembre de dos mil once**, exhibiendo para tal efecto 1) Copias certificadas de los créditos fiscales con los números de folios 092074Y5439612101, 092075Y5439612101 y 092076Y5439612101, correspondientes al cuarto, quinto y sexto bimestre de dos mil siete, así como sus respectivas constancias de notificación; y 2) La impresión certificada de los sistemas digitales con que cuenta el Instituto, los cuales reflejan los estados de cuenta de los trabajadores que se relacionan en los anexos de los créditos fiscales con los números de folio 092074Y5439612101, 092075Y5439612101 y 092076Y5439612101, correspondientes al cuarto, quinto y sexto bimestre de dos mil siete.- Téngase por recibido el oficio de cuenta con los anexos que al mismo se acompañan, los cuales se mandan agregar a sus autos para los efectos legales a que haya lugar, **TENIÉNDOSE POR CUMPLIMENTADO EL REQUERIMIENTO** de referencia, por lo que se **deja sin efectos el apercibimiento** decretado en el proveído de fecha treinta de noviembre de dos mil once.- Por lo que con copia de la contestación de demanda, del oficio de cuenta y anexos **córrase traslado** a la parte actora para que en términos de lo dispuesto por el artículo 17, fracción V y 58-6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo **formule su ampliación a la demanda,***

con el apercibimiento de que en el supuesto de no hacerlo en el tiempo y forma requeridos, se tendrá por precluido su derecho para tal efecto.- Ahora bien, toda vez que en el auto de fecha 23 de mayo de 2012 se fijo como fecha para cierre de instrucción el 6 de junio de 2012 y siendo que al día de hoy no ha quedado debidamente integrado el expediente en que se actúa, de conformidad con el artículo 38, fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el diverso 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esta Juzgadora procede a dejar sin efectos el auto de 23 de mayo de 2012, únicamente en lo que respecta a la fecha precisada para el cierre de instrucción, en ese sentido dicha fecha se ampliara por diez días hábiles más a la fecha en que surta efectos la notificación del presente acuerdo.- NOTIFÍQUESE.- Así lo proveyó y firma la C. Magistrada Instructora en el presente juicio, Licenciada LOUIS STEVENSON, ante la C. Secretaria de Acuerdos Licenciada MARY SHELLEY, quien da fe”.

Ahora bien, como se señaló al inicio del presente apartado, uno de los temas a considerar, son los efectos producidos por las reformas en el interior del tribunal sin que ello, tenga que ver únicamente con el proceso contencioso administrativo tramitado en la vía sumaria, al efecto se tiene lo siguiente: a) La necesidad de gestionar a tiempo los procesos en esta vía, provocó que se fueran rezagando los tramitados en la vía ordinaria; y b) En el afán de disminuir la cantidad de expediente, o bien, asuntos tramitados por ponencia, en perjuicio de la calidad de los fallos definitivos y resoluciones intraprocesales.

4.5.- La Realidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el Proceso Sumario.

¿Realmente es imputable al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la falta de observancia de los plazos y términos previstos en el capítulo XI sobre el proceso contencioso administrativo en la vía sumaria?

Antes de esclarecer dicho cuestionamiento es necesario exponer la situación de hecho bajo la cual el tribunal imparte justicia.

Cabe señalar que las causas que acosan la justicia fiscal y administrativa, son de diferente índole, así por ejemplo; se tienen aquellos que son resultado de la evolución social, esto es, las que no le son imputables a ninguna institución de derecho, posteriormente las que le son inimputables al tribunal, y por último, las imputables al elemento legislativo.

En ese sentido, como causas externas, no imputables a ninguna institución, resultado del desarrollo social se tiene el crecimiento de la población, la globalización y la tecnología.

1.- Crecimiento de la Población.- Si bien es cierto que el tribunal creció estructuralmente, lo cierto es que no ha sido en comparación con el incremento de su competencia por razón de materia.

En esa guisa y atento al incremento de la competencia material y al censo poblacional, no se puede concebir que el incremento sea proporcional. Al respecto se tiene que el tribunal en sus inicios (1936), comenzó sus funciones jurisdiccionales con cinco Salas Regionales, tratándose de la zona metropolitana, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desarrolla sus funciones con 11 Salas Regionales, conformados con tres ponencias a cargo de sendos Magistrados, mientras que a la fecha, considerando el censo poblacional, no se puede pensar que dicho incremento es proporcional según se desprende en los siguientes datos.

A efecto de clarificar lo anterior se tiene:

	1936	2013
Población total en el Distrito Federal	1,229,576 (aprox)*	8,851,080 (aprox)*
Población total en Morelos	132,068 (aprox)*	1,777,227 (aprox)*
Población total en la República Mexicana	16,552,722 (aprox)*	112,336,530 (aprox)*
Salas Regionales en la zona Metropolitana	5	11

*Datos arrojados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 1960 y 2010¹²³.

De lo anterior se advierte que el Tribunal sólo creció un 140%, mientras que la población tan sólo en el Distrito Federal aumentó un 619%, en Morelos un 1,246% (Zona metropolitana según lo dispone el artículo 21, fracción XVII del Reglamento Interior del tribunal) y en toda la República Mexicana un 578%.

En efecto el tribunal no ha crecido de manera proporcional al censo poblacional, lo que resulta claramente aberrante, pues en el entendido de que éste resuelve conflictos surgidos entre la administración pública y el administrado, es lógico considerar que al acrecentarse la población, necesariamente crece dicha administración pública y con ello los incidentes que puedan surgir entre ambos.

2.- Globalización.- Cada vez la relación entre el gobernador y la

123. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>

Administración Pública presentan un vínculo más activo, no sólo por lo ya señalado en el inciso anterior, sino también por un elemento que ha provocando (radicales) en todo el mundo, en todas las áreas del conocimiento, en la conducta humana, y luego, también en el derecho, refiriendo con ello a la globalización consecuentemente también en el derecho.

Definida por la Real Academia de la Lengua Española como la *“Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”*¹²⁴, en los Estados Unidos Mexicanos la globalización causó aplomo primeramente con el Derecho Internacional Público, puesto su estudio y perfeccionamiento se incrementan entre las naciones.

Así por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado por los Estados Unidos Mexicanos en 1992 y puesto en vigencia en 1994, relajó las limitaciones aduanales y abrió paso a prácticas inagotables de comercio exterior, que como ya se señaló en apartados anteriores, significa la puesta en marcha de esa gran máquina de múltiples engranajes llamada Administración Pública.

3.- Tecnología.- La tecnología no sólo ha mejorado los instrumentos de producción recurridos por la iniciativa privada, también ha servido a la Administración Pública Federal, como medio de comunicación que ayuda a llegar a cada lugar y sector social de éste. Así entonces, el fisco ahora cuenta con medios electrónicos e informáticos que auxilian en la búsqueda de ciudadanos potencialmente cautivos, situación que se facilita cuando se advierte que la mayor parte de la población cuenta con un registro en bases de datos en la internet, a la cual, puede acceder sin mayor dificultad el fisco, como pasa con las bases de datos con que cuentan las Instituciones Financieras.

124.- <http://lema.rae.es/drae/?val=globalizacion>

No se pierde de vista que todos estas causas incrementan la carga de trabajo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que incide en la tramitación de facto del proceso, pues dicho órgano jurisdiccional se ve obligado a impartir justicia en un plazo relativamente corto.

Ahora bien, descritas las causas externas, no imputables a ninguna institución de derecho, se procede a desarrollar las causas legislativas. Por un lado tenemos el considerado incremento en la competencia del tribunal desde 1936, a la fecha y por otro, el hecho de que el legislador no conoce el problema original y real que persigue a la labor jurisdiccional.

1.- Incremento en la competencia del Tribunal.- Como se ha indicado en líneas anteriores el tribunal, desde su creación a la fecha, ha visto ampliada su competencia en razón de materia, de manera acelerada y extendida, así se tiene que el dicho órgano jurisdiccional conoce, en términos generales, de las siguientes materia:

- a) Materia Fiscal;
- b) Materia Administrativa;
- c) Seguridad Social;
- d) Comercio Exterior; y, Legalidad de Normas Generales (Decretos y Acuerdos).

Si bien el tribunal ha disputado el que se le otorgue un mayor campo de competencia, y por tanto, no está disconforme con tal situación, no deja de ser una de las causas que rebosan a éste de asuntos. No se pierda de vista que el relatar dicha cuestión, tiene estrecha relación con esclarecer que el tribunal, al margen de desahogar una gran cantidad de asuntos, de diversas materias,

debe hacerlo de manera apropiada y oportuna a los plazos y términos previstos para la vía simplificada.

2.- El legislador no conoce el problema original y real que persigue a la labor jurisdiccional en la justicia fiscal y administrativa.- *“Para descubrir las mejores reglas sociales que convienen a las naciones sería preciso una inteligencia superior, capaz de penetrar todas las pasiones humanas, sin experimentar ninguna; que conociese a fondo nuestra naturaleza, sin tener relación alguna con ella; cuya felicidad fuese independiente de nosotros y que, por tanto, deseara ocuparse de la nuestra ; en fin, que en el transcurso de los tiempos, reservándose una gloria lejana, pudiera trabajar en un siglo para gozar en otro. (...) El legislador es, bajo cualquier concepto, un hombre extraordinario en el Estado...”*¹²⁵

Así describe Jean Jacques Rousseau la calidad con que debe manejarse un legislador, y no es por demás que lo hizo hace más de doscientos cincuenta años en su famosa obra el “Contrato Social”, pues es el legislador quien forja las bases de todo estado de derecho, en el caso que nos ocupa, es aquél que da las bases para la correcta administración e impartición de justicia.

El legislador debe en todo momento tener una relación cierta y práctica con la realidad social. Conocer los problemas que atavían al pueblo, de tal manera que pueda dar soluciones concretas, congruentes, reales y seguras, a través de que por esa misma situación, tengan el carácter de positivas. Tratándose de las reformas que nos ocupan, es evidente que éstas no guardan un vínculo positivo con el problema que abarrota a la justicia fiscal y administrativa.

125.- ROUSSEAU, Jean Jacques. *El Contrato Social*. España. Editorial Sarpe. Colección Los Grandes Pensadores. 1985. pp. 74-75.

Ya en el apartado 4.3 del presente capítulo se analizaba el método utilizado por los representantes del pueblo, para dar solución al rezago de asuntos en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así se tiene que los legisladores identificaron como mejor solución al problema en comento, simplificar el proceso contencioso administrativo tratándose de ciertos casos, disminuyendo plazos y términos y eliminando, o bien, haciendo más sencillo el trámite de ciertos instrumentos jurídicos. Es decir, el asambleísta considero que la solución está en modificar la ley, no obstante que el problema no tenía su origen en ésta, sino en hechos empírico jurídico sociales, esto es, las causas externas no imputables a ninguna institución de derecho, consecuencia de la evolución social, las causas legislativas, como incremento en la competencia del Tribunal, y las causas internas, originadas en dicho órgano jurisdiccional.

El rezago de los asuntos y el aplazamiento interminable del proceso jamás fue con motivo de la aplicación de la ley, pues de hecho la ley ya preveía plazos y términos que no eran, ni son respetados, plazos que de haberse seguido no habrían aplazado el proceso más de un año. Sin embargo en ningún momento existió un control de los tiempos, por el contrario, en el caso del proceso contencioso en la vía ordinaria, es común que el cierre de instrucción se provea junto con la sentencia, para lo cual basta con poner un día de diferencia entre aquél y ésta.

En consecuencia el problema en ningún momento fue lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siempre estuvo en aquellas causas en comento, principalmente la interna que hace referencia al tratamiento de la gestión del proceso contencioso administrativo, por parte del personal jurisdiccional y su capacidad en recursos humanos y materiales para atenderla.

Esas causas internas, imputables a la administración al Tribunal son: La falta de personal jurisdiccional, de especialización en materia fiscal y comercio exterior, así como de control de las actuaciones procesales.

1.- Falta de personal jurisdiccional.- Los recursos humanos y materiales son indispensables para que cualquier institución, pública o privada, pueda cumplir con sus objetivos, y así lograr su fin último. En el caso de un órgano jurisdiccional, éste tiene por objeto cumplir con todas las etapas procesales de manera eficaz y eficiente, a efecto de que pueda lograr su finalidad como juzgador, esto es, impartir justicia. Bajo esa tesitura hay que preguntarse si el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa está cumpliendo con sus objetivos.

Para que el proceso jurisdiccional pueda desarrollarse eficaz y eficientemente es necesario que todo órgano de justicia cuente con personal suficiente para ello. Antes de sostener si el tribunal no está cumpliendo adecuadamente con sus funciones como juzgador, habría que preguntarse si éste cuenta con el personal necesario para ello.

Hablando de la Zona Regional Metropolitana, el tribunal se compone por:

- a) Once Salas Regionales (Sujeto a cambios constantemente).
- b) Cada Sala Regional se integra con tres ponencias.
- c) Cada ponencia es dirigida por un magistrado.
- d) Cada ponencia se integra con tres o cuatro “Mesas de Trámite”.

e) Cada “Mesa de Trámite” está a cargo de un secretario de acuerdos, quien tiene a su cargo la gestión o trámite procesal y cuenta con un “secretario particular”, quien se encarga de la parte administrativa, y en muchos otros casos, le auxilia en la gestión del proceso contencioso y realización de proyectos.

f) Asimismo hay un Oficial Jurisdiccional por cada ponencia, la mayor de las veces, se encarga de hacer proyectos asignados directamente por el magistrado instructor, o en su caso, por los secretarios de acuerdos.

g) Se cuenta con un archivo y actuaría para cada Sala Regional que tienen personal para cada una de las ponencias en específico.

No es objeto de este apartado especificar las funciones de cada uno, pues ya se hizo en el tercer capítulo, más bien, se pretende demostrar el escaso personal con que cuenta el tribunal, para encargarse de la compleja labor jurisdiccional. Esto sin contar a los jóvenes “*meritorios*”, de servicio social y prácticas profesionales que auxilian en gran medida con las gestiones procesales.

Así las cosas, no es posible dar respuesta eficaz a tal demanda de justiciables y en consecuencia, no es factible exigir al Tribunal más resultados si no cuenta con los recursos humanos para llevar a cabo su función.

2.- La falta de especialización en materia fiscal y comercio exterior.- Tanto la materia fiscal es por demás compleja y técnica. No por algo sostuvo el reconocido científico Albert Einstein que no había nada más difícil de entender en este mundo que el impuesto sobre la renta.

¿Pero de donde viene la dificultad para entender el derecho fiscal? Bien la complejidad de éste radica en la interminable correlación con las diversas leyes en materia tributaria, fiscal y financiera, además de las diferentes ramas del derecho como civil, notarial, comercio internacional, laboral, penal, entre otras; máxime con la compleja redacción de las leyes y códigos que utilizan términos jurídico contables. Cabe destacar que la ley fiscal constantemente se actualiza en cuanto a normas, tarifas, porcentajes, procedimientos y formalidades. Sin dejar de considerar que se debe conocer el derecho administrativo en toda su extensión, pues no olvidemos que el derecho fiscal se desprendió de aquél, ello por lo que respecta a la parte sustantiva del derecho fiscal Por lo que respecta a la parte adjetiva, implica conocer infinidad de procedimientos fiscales, así como sus derivaciones, como lo es el recurso de revocación, posteriormente el proceso jurisdiccional, y los procesos en materia constitucional.

Dicha situación se ve reflejada en la labor jurisdiccional del tribunal, pues al margen que es un órgano de justicia especializada en la materia fiscal, cuando radican asuntos complejos, como deducciones en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, determinantes de créditos fiscales complejas, resoluciones fundadas en tratados internaciones sobre doble tributación, visitas domiciliarias donde la contabilidad es extensa, o bien, en materia aduanal y comercio exterior, los asuntos suelen ser rezagados tanto como lo permitan los tiempos legales, lo que denota una falta de especialización en materia fiscal y de comercio exterior, cuestión irónica, cuando se piensa que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se creó en 1936; bajo las consideraciones apuntadas en el capítulo segundo de la presente, como un órgano jurisdiccional que conocía exclusivamente de la materia fiscal.

Dicha situación no agiliza los procesos, que tratándose de impuestos continúan generando recargos (cuando estén a cargo del contribuyente) o intereses (cuando estén a cargo de la autoridad) y actualizaciones hasta el

momento en que se pague el crédito fiscal, generando un perjuicio, para cualquiera de las partes, ya sea que falle a favor de uno u otro.

4.- Falta de control en las actuaciones procesales.- En términos del artículo 66 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se advierte que el registro y control de las demandas, promociones, acuerdos, sentencias y demás actuaciones jurisdiccionales que realicen el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior, las Secciones, las Salas Regionales, o las ponencias de los Magistrados Instructores en procesos que se tramiten en la vía sumaria, se efectuarán en forma electrónica, utilizando el “Sistema de Control y Seguimiento de Juicios” respecto de los procesos que se tengan registrados en él hasta que se concluyan totalmente.

No obstante ese registro depende; conforme se vaya desarrollando el proceso, del personal jurisdiccional, por lo tanto, si el registro no se hace de manera adecuada, de nada sirve que existe un sistema. Suponiendo que el sistema en comento fuera eficaz y eficiente. El control físico de los expedientes, no siempre es adecuado, y basta con advertir las innumerables veces que se extravían promociones, anexos o autos, entre la actuario, el archivo y la “Mesa de Trámite”.

Otra situación es que no se tiene un control efectivo de los procesos en cuanto a plazos para contestar, cumplir requerimiento, término para emitir sentencias, muchas veces se supedita a la llegada de la promoción, a las visitas constantes por parte de los justiciables para presionar la emisión de la sentencia o simplemente la emisión de un acuerdo.

4.6. La Necesidad de un Proceso más Ágil.

Ya se señalaba en párrafos anteriores el hecho inevitable donde la sociedad en todo el mundo evoluciona a pasos agigantados. Esperar a que se suscite un

hecho ya no es cosa del siglo XXI, la información se mueve a tal velocidad que basta con hacer un *click* para que un documento creado en los Estados Unidos Mexicanos este en la República Popular China, o en la República Francesa, quizá en Costa de Marfil, o bien, a capricho de uno, en cada país de este mundo al mismo tiempo.

Basta con entrar una mañana a la internet e informarse sobre una especulación económica sobre las finanzas de un país, de una empresa, el precio del oro o del petróleo, para que las bolsas de valores en todo el mundo caigan drásticamente, o bien, basta con que el Servicio de Administración Tributaria emita cientos de créditos fiscales, de acuerdo a su base de datos, con los que no estén de acuerdo los contribuyentes, para que se pongan en marcha los diversos medios de defensa legales al alcance de los gobernados, ya sea en la instancia administrativa, en el proceso contencioso administrativo, o bien, el proceso de amparo.

Siendo que el derecho regula la conducta social, y que ésta evoluciona constantemente, luego, éste debe perfeccionarse a la par de aquélla, en consecuencia, también las instituciones jurídicas; Acelerando el desarrollo de procedimientos, gestiones, procesos, trámites; mejorando los instrumentos jurídicos y materiales con que laboran, “*dar el ancho*” para este siglo XXI, pues de lo contrario si el derecho y las instituciones creadas por él, llegan a ser superadas por su objeto de regulación y estudio, entonces éste devendría impositivo, consecuentemente perdiendo de vista sus fines (Justicia, seguridad y bien común).

Ya se ha expuesto en vertidas ocasiones que el motivo de la creación de un proceso contencioso administrativo tramitado en una vía simplificada, es el hecho de que dicho proceso federal, hasta antes de las reformas, o llegaba y llega a ser considerablemente extenso, para obtener un sentencia; que no porque el juicio haya requerido tal cantidad de tiempo, se habla de un fallo que presuma de su calidad, máxime que queda pendiente las diversas acciones como el amparo o el recurso de revisión, y subsecuentes para lograr la determinación que se busca.

La presente tesis no tiene por objeto negar el argumento sostenido por el legislador, motivo de las reformas, esto es, que los procesos se llevan más del tiempo requerido para emitir el juicio definitivo, de hecho, la presente tiene en claro la necesidad de implementar métodos y normas que agilicen el proceso, **sin detrimento de la calidad de los actos procesales; como acontece en la actualidad**, sin embargo lo que se cuestiona es que el legislador no advirtió el problema real, en consecuencia tomó como base un problema superficial y no de origen para idear una respuesta adecuada, por lo tanto, la solución (las reformas) no atacan el problema.

Al respecto, cabe hacer notar, que hoy en día, la emisión de la sentencia definitiva en la vía sumaria, ha perdido calidad en detrimento de lo que en derecho le corresponde a los justiciables: a) Los proyectos de sentencia, se consideran sencillos, ya que tratan temas que versan casi siempre en un mismo sentido; b) Intencionadamente dictan sentencias en términos del artículo 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, nulidad lisa y llana, toda vez que la autoridad demandada ya no cuenta con la posibilidad de interponer el recurso de revisión; y, c) Los proyectos ya no son estudiados por el Pleno de la Sala, lo que elimina la posibilidad de cuestionar criterios, ampliar los argumentos o vincular información.

La necesidad de contar con un proceso contencioso administrativo federal ágil es sustancial. Lo anterior, bajo los siguientes tres criterios: 1.- Por configurar un derecho humano postulado en el artículo 17 del Pacto Federal; 2.- Por tratarse, en su mayoría, de resoluciones en materia fiscal; y, 3.- Por el desgaste económico que significa, tanto para el justiciable y la autoridad jurisdiccional, como para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.- Por configurar un derecho humano postulado en el artículo 17 del Pacto Federal.- El proceso de referencia debe ser ágil, en primer lugar por

configurar ello un derecho humano consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17, segundo párrafo, el cual a la letra dice: *“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.”*

En virtud del objeto que se estudia, importa destacar los conceptos de expedites y prontitud. Así por tribunales que estarán expeditos para impartir justicia se entiende que los órganos jurisdiccionales no obstaculizaran la administración de justicia, estando siempre dispuestos a fungir como institución juzgadora, ajustando sus actuaciones a las leyes adjetivas, siempre que el justiciable cuente con la legitimación *ad processum* y la legitimación *ad causam* vistas en el capítulo primera de esta tesis.

Por otro lado señala aquél dispositivo constitucional que los tribunales emitirán resoluciones de manera pronta en mérito del principio procesal que postula la necesidad de que el proceso se desarrolle económicamente, sin llevarse más tiempo del requerido, para emitir sus actuaciones. Así este derecho humano pondera la menester calidad que requiere todo proceso de no dilatar sus gestiones con la finalidad de emitir en tiempo y forma una resolución que determina la situación jurídica del justiciable.

2.- Por tratarse en su mayoría de resoluciones en materia fiscal.-

Las resoluciones en materia fiscal sujetas a proceso, pueden resultar en un gran problema, tanto para el contribuyente, como para el fisco ello en virtud de los llamados accesorios de las contribuciones que en términos del artículo 2º, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la actualización de los montos pagados en fecha posterior a la debida.

Los recargos son una indemnización por la afectación que provoca el contribuyente a la hacienda pública por su falta de pago. Ese daño se traduce en que el gobernado obligado en términos del artículo 31, fracción IV, del Pacto Federal, está dejando de contribuir al gasto público, lo que significa un daño temporal en el sentido de que el fisco no está percibiendo lo que por derecho debe, en consecuencia los recargos no configuraran una sanción, pues para ello están las multas, mismas que se encuentran dentro de los accesorios como ello, sanciones, las cuales tienen lugar por la infracción que está cometiendo el contribuyente en contravención con sus obligaciones fiscales.

Por otro lado la actualización de una contribución atiende a la recalculación que haga la autoridad fiscal del monto adeudado con motivo del cambios de precios en el país (Índice Nacional de Precios al Consumidor), es decir, atiende a la inflación en términos económicos. Esto es, si el contribuyente debía al fisco \$3,000.00 en el ejercicio fiscal de dos mil once, y pretende hacer el pago en dos mil trece, no sería congruente que pague la misma cantidad, toda vez que el valor de ésta disminuyó al cabo de un año.

Se precisaba en líneas anteriores la obligación de todo mexicano de contribuir al gasto público implica un valor cívico, una convicción de tributar en *pro* de bienestar social, en bienestar del Estado, ello, sin que medie ningún requerimiento, ni un gasto más a la nación. No obstante lo anterior, la autoridad fiscal, muchas veces se ve en la impetuosa necesidad de hacerse de aquellos tributos de manera coactiva, lo que implica un gasto extra que no debe estar a cargo de la hacienda pública, he allí los llamados gastos de ejecución.

Para el caso, a efecto de destacar la importancia de un proceso ágil, se tienen los recargos y actualizaciones, que por su naturaleza, no dejan de cobrarse y generarse aun subsistiendo el proceso. Consecuentemente al momento de definir la situación jurídica implica un gasto excesivo tanto para

el gobernado, como para el fisco, pues cabe señalar que los recargos y actualizaciones también se generan a cargo de la autoridad demandada, aunque en este caso se habla de intereses y no así de recargos. En ese sentido es sustancial agilizar el proceso y evitar que la tardanza provoque un daño irreparable a las finanzas del justiciable, o bien, a las finanzas del Estado.

3.- Por el desgaste económico que significa para el justiciable y la autoridad jurisdiccional.- En efecto, bajo los términos apuntados en el punto anterior, la generación de recargos y actualizaciones muchas veces dejan inestables, o bien, irreparables las finanzas del gobernado. Afectando la negociación se pueden generar desempleos, temor por parte de la inversión extranjera, menos productividad, necesariamente una afectación social. Por otro lado, cuando la sentencia dictada falla en contra de la autoridad demandada, significa una lesión no sólo al gobierno, sino al Estado en general. Sin contar el desgaste de recursos humanos dedicados a la gestión del proceso, que termina deviniendo en un desgaste económico.

4.7.- Propuesta.

En este apartado se procederá a proporcionar una solución en términos de lo anteriormente expuesto. Por lo que es congruente que la propuesta deba estar íntimamente relacionada con los problemas planteados en el apartado 4.5, esto es, con la realidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Siendo que las causas externas no son imputables a ninguna institución de derecho, por atribuírsele a la evolución social, no son objeto de la presente, luego, se procederá a abordar las causas legislativas e internas al tribunal.

4.7.1.- Propuesta Legislativa.

Ya mencionábamos que es un grave problema la falta de sensibilidad del legislador, la falta de acercamiento a los problemas reales de la sociedad. La idea

errónea de que la ley moldea conductas o situaciones de hecho. La incansable necesidad de los legisladores por crear leyes ajenas a la realidad social.

En el caso que se atiende, cierto es que el proceso contencioso administrativo claramente es prolongado, sin embargo, establecer nuevos plazos y términos, sin una sanción efectiva para el órgano jurisdiccional que no las acate, no llevara a mucho. Más aún, advertir que el proceso en comento ya contaba con plazos y términos adecuados, accesibles, afables, tanto para el justiciable como para el tribunal, mismos que ya no eran respetados por este último.

Si el proceso hubiese culminado bajo los plazos y términos ya regulados, éste no se hubiese prolongado tanto como en la realidad se hace.

En consecuencia si el problema no se encontraba en la ley, las reformas que se practicaran a ésta no iban a solucionar en nada el problema, por el contrario, como se comentó, la inserción de este proceso en la vía sumarísima, produjo un efecto en cadena, el cual consistía en rezagar aún más los procesos que se tramitan en la vía tradicional, lo que tampoco significaba que el proceso en la vía rápida fuera debidamente acatado.

Así las cosas, la propuesta legislativa es continuar con los plazos y términos ya definidos por la ley procesal. No sólo porque darle prioridad a ciertos casos provoca lo comentado en líneas anteriores, es decir el rezago de los que se consideren menos importante, sino por la calidad que deben tener las actuaciones procesales.

Cabe señalar que bajo los plazos y términos previstos por las reformas del diez de diciembre de dos mil diez, y del análisis que se realizó a diversos supuestos incidentales de hecho o de derecho que pueden surgir en el desarrollo del proceso, es posible que éste no se concluya en el término de setenta días previstos por la recién ley reformada.

En consecuencia se insiste en la exactitud de los plazos y términos ya previstos hasta antes de las reformas de referencia, mas es de precisar la importancia de acatar lo normado por la ley adjetiva, en este caso por parte del tribunal, a través de medios de control internos más efectivos y que sean de manera constante.

4.7.2.- Propuesta al Interior del Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa.

Definitivamente la mayoría de los problemas se originan al interior del Tribunal.

Ya se abordaban diferentes situaciones como la falta de **personal jurisdiccional**, la falta de especialización en materia fiscal y comercio exterior, y la falta de control de las actuaciones procesales.

En ese sentido y bajo las consideraciones antes expuestas, la propuesta debe tener como objeto resolver tales situaciones, sin embargo, es de mencionar la importancia que tiene precisar la forma en que la solución puede tener resultados realmente efectivos. Por ejemplo, cabe hacer la pregunta. ¿Si bien es cierto que el tribunal carece de personal, sería adecuado aumentar el número de Salas Regionales? Así por ejemplo, si en la zona metropolitana se cuenta con once Salas Regionales ¿qué tan factible sería incrementarlas un 50%? De la reflexión, de la observación que a través de la poca, pero bien aprovechada experiencia, se advierte inconveniente crear más Salas. Las razones son:

1. Crear Salas Regionales, especializadas, implica un gasto evidentemente fuerte, situación que se vio reflejada con la creación de la Sala Especializada en Juicios en Línea.

2. Por otro lado, el crear Salas aumenta más la estructura del tribunal que en verdad el personal jurisdiccional. Pues como ya se precisó en el apartado 4.5. respecto de las causas generadas al interior de éste órgano de justicia, la Sala en sí, es la que no cuenta con el personal suficiente.

3. Asimismo, cada Sala que se integrara tendría que contar con tres Magistrados, así como Secretarios de Acuerdos y principalmente se hace referencia a estas dos figuras por el gasto que significaría solventar los sueldos de estos.

Bajo esa tesitura se conviene factible que las Salas ya existentes integren personal de la siguiente manera:

1. Que cada Magistrado tenga a su cargo cinco “Mesas de Trámite” dirigidas cada una de ellas por sendos Secretarios de Acuerdos, a su vez estos tendrán dos secretarios auxiliares a quienes les corresponderá de manera individual: a) Administrar la gestión y trámite de los procesos jurisdiccionales; y, b) Análisis jurídico de promociones, elaboración de acuerdos, y apoyo en la resolución de recursos e incidentes.

2. Asimismo es necesario duplicar la cantidad de oficiales jurisdiccionales, quienes contarán con las mismas cargas impuestas por el artículo 36 del Reglamento Interior del tribunal, en ese sentido, por cada Magistrado Ponente estarán adscritos dos Oficiales Jurisdiccionales quienes de manera proporcional se repartirán la carga laboral de las cinco “mesas”.

3. Es necesario que cada “Mesa de Trámite” lleve todo el desarrollo del proceso de los casos y no como en algún tiempo sucedió con el cuarto secretario de acuerdos (cabe destacar que el cuarto secretario de acuerdo sólo le es atribuible a las Salas Regionales Metropolitanas), quien

únicamente se encargaba de la resolución del proyecto de sentencia. Lo anterior, en virtud del principio de inmediatez, y por lógica propia, pues resulta menester que resuelva quien ha tenido conocimiento de todo el proceso, así como contacto con las partes contendiente, ello, sin perjuicio del análisis que lleve a cabo el secretario de acuerdos, más el tiempo que lleva estudiar un caso del cual no se tiene ninguna idea, sin mencionar que el juzgador, estará estrechamente relacionado con el caso en virtud del artículo 33, fracción VI del Reglamento Interno del Tribunal que prevé: *“Corresponde a los Secretarios de la Sala Regional: (...) Atender a las partes , así como a los autorizados en el juicio para recibir notificaciones, y a los peritos designados”*. Es decir, el secretario esta consiente de la realidad que no se dice en las promociones.

Una vez que el Tribunal cuente con el personal suficiente para dar debida respuesta a la labor jurisdiccional, necesariamente la participación del joven meritorio o de servicio social y prácticas profesionales no será crucial, esto es, el apoyo de éstos jóvenes será con la finalidad de conocer y aprender la labor práctica, más no de auxilio por falta de personal. Con ello no se trata de demeritar la participación de aquéllos o mantenerlos aislados de las tareas jurisdiccionales, por el contrario, la mayor de las veces el joven meritorio o de servicio social que es utilizado para remplazar la falta de personal se dedica a realizar actividades operativas que no le retribuyen ningún tipo de conocimiento útil.

Ahora bien, con base en lo señalado sobre la falta de **especialización en materia fiscal y de comercio exterior**. Es necesario que el tribunal retome su objeto como órgano jurisdiccional especializado. No sólo por la calidad de las actuaciones, principalmente del juicio que se forje el juzgador, sino por la agilidad que significaría tener conocimiento de los asuntos en materia tributaria.

En esa guisa, se propone que el tribunal contrate a licenciados en derecho, especializados en material fiscal, sin menos cabo de la labor de capacitación

constante a través de cursos que tengan el carácter de obligatorio. En el caso de los secretarios de acuerdos, por lo menos tres de los cinco propuestos, haciendo mención de que dominar la materia fiscal, necesariamente presupone el conocimiento de la materia administrativa, así como uno de los oficiales jurisdiccionales propuestos, por supuesto, el Magistrado debe conocer extensamente dicha materia.

Por otro lado y una vez que se ha descrito la enorme labor que representa la actividad jurisdiccional, se concientiza en la necesidad de crear un **sistema de control de las actuaciones procesales**. Un sistema efectivo que de cuentas de manera automática a los órganos de control internos del tribunal. Un sistema cronológico que indique si algún término o plazo ha finado o está por hacerlo.

Más aún, no sólo se habla de un sistema electrónico, sino también físico, que no implique mantener grandes cantidades de expedientes, sin tener conocimiento preciso del contenido y estado que guardan ellos. Definitivamente se habla de organización, pero sobre todo de sanciones efectivas a los servidores públicos que falten a esta disciplina. Si bien existe el Código de Ética del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también es cierto que la norma es imperfecta por no contar con una sanción efectiva a su inobservancia.

5.- Juicio en la Vía Sumaria. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Estudio Comparativo.

5.1. El Decreto por el que se Reforma, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Mediante el Decreto por el que se Reforma, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1401, de 24 de julio de 2012, se creó la figura jurídica de la vía sumaria dentro del proceso contencioso administrativo tramitado a nivel local ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La norma adjetiva respectiva se ubico en el Capítulo XV de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre los artículos 146 a 161. Al igual que a nivel federal, las reformas tienen por objeto que el proceso contencioso administrativo sea tramitado con más premura, esto tratándose de diversos actos administrativos que por su constante impugnación se consideran de resolución rápida, por contar, por parte del Tribunal local, con los antecedentes físicos (expedientes) y prácticos (experiencia), para desarrollar ágilmente el proceso.

5.2. Estudio Comparativo entre el Proceso Sumario Contenido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Cuadro comparativo		Observaciones
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA)	Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (LOTCA DF)	
Artículo 58-1. El juicio contencioso administrativo federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en este Capítulo y, en lo no	Artículo. 146.- El juicio contencioso administrativo a que se refiere esta Ley se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en esta Capítulo y, en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta Ley.	La redacción del artículo 146 de la LOTCA DF, es similar a la utilizada en el artículo 58-1 de la LFPCA, únicamente se advierte la distinción de aplicación en materia federal por parte de ésta última.

previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta Ley.		
<p>Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:</p>	<p>Artículo 147.- Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de dos veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:</p>	<p>Igualmente el dispositivo legal guarda cierta similitud, en el sentido de precisar que el proceso en la vía sumaria tendrá cavidad siempre y cuando las resoluciones (además de coincidir con los supuestos de procedencia por materia) se encuentren en un rango de cuantía precisado por la ley. Así tenemos que: Para la LOTCA DF se considera el importe de <i>dos veces el salario mínimo general (SMG) vigente en el Distrito Federal (D.F.) elevado al año</i>, en comparación con el importe de cinco veces el SMG vigente en el D.F. elevado al año. Ello tiene su origen de que en la práctica las resoluciones impugnadas en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) tienen importes bajos, como por ejemplo lo son las multas de tránsito.</p>
I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;	I. Las dictadas por autoridades del Distrito Federal, por las que se fijen en cantidad líquida un crédito fiscal;	La redacción guarda la misma similitud que los casos antes vistos, es decir referenciando el ámbito de competencia entre la Federación y el D.F. Salta a la vista la falta de mención por parte de la LOTCA DF que se trate de autoridades fiscales.
II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;	II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas vigentes en el Distrito Federal;	Es de mencionarse que la única diferencia a considerar, sin que se omita señalar lo expuesto en líneas anteriores, es que la LOTCA DF precisa que se trata de normas vigentes, situación que omite la LFPCA .
III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;	III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;	El texto es el mismo.
IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó		La LOTCA DF no contempla en lo relativo al proceso en la vía sumaria la impugnación de tales requerimientos, más aún en el artículo 31 de la misma Ley (sobre la competencia por materia del TCADF), no contempla dicha hipótesis de procedencia de manera expresa como al efecto lo hace la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJA) en su artículo 14, fracción IX., así como en el artículo que se compara. Cabe destacar que en los artículos 30 a 36 del Código Fiscal del Distrito Federal (CFDF), se contempla la figura de la garantía fiscal .
V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.	IV. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la impugnada sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado;	El texto es similar, únicamente se hace mención respecto de los términos impugnar y recurrir, los cuales son bien utilizados por la norma, pues recurrir se deriva de recurso e impugnar, que es un término más amplio refiere a los medios de defensa posibles en contra de la determinación de una autoridad.
También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.		La LOTCA DF no contempla como procedencia la hipótesis sustentada por la LFPCA , no obstante que el TCADF , está facultado para emitir jurisprudencia a través de la Sala Superior en términos del Capítulo XIV, artículo 141 a 145 de la LOTCA DF . Más aún el artículo 145 en comento prevé que: " <i>Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga la jurisprudencia del Poder Judicial Federal</i> ".

Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.	Para determinar la cuantía en los casos de las fracciones I, II y III, sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una determinación de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.	El texto es el mismo. Cabe señalar que equívocamente la LFPCA utiliza el término <i>inciso</i> , cuando al igual que la ley local debiese utilizar el de <i>fracción</i> por tratarse de números y no letras.
La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.	La demanda deberá presentarse por escrito dirigido al Tribunal, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada o del día siguiente al que se hubiera tenido conocimiento u ostentado sabedor del mismo o de su ejecución.	Al igual que en materia federal el plazo que se consideró adecuado para preparar una defensa y presentar la demanda es de quince días a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución. Es de mencionar que en la LOTCADF, se precisan además los casos en que no medie notificación de la resolución o de la ejecución del acto. Situación que omite la LFPCA.
Artículo 58-3. La tramitación del Juicio en la vía Sumaria será improcedente cuando:	148.- La tramitación del Juicio en la vía Sumaria será improcedente cuando:	El texto es el mismo.
I. Si no se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2.	I. No se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 147;	Misma idea.
II. Simultáneamente a la impugnación de una resolución de las señaladas en el artículo anterior, se controvierta una regla administrativa de carácter general;		No obstante que en materia local también existen las llamadas Reglas Administrativas de Carácter General (RACG), en la LOTCADF, no se contempla esta causa de improcedencia. Lo anterior es así, toda vez que en materia federal es común, tratándose de contribuciones, que las autoridades den a conocer a los contribuyentes los criterios que emitan para el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
III. Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones por responsabilidad resarcitoria a que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;	II. Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos;	En términos generales, dichas fracciones contienen la misma idea, esto es, que quede fuera del proceso en la vía sumaria la impugnación de las resoluciones que impongan sanciones económicas en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Lo anterior con motivo del complejo análisis que requiere el estudio de la materia. Únicamente se distingue que la LOTCADF no hace mención de las leyes federales a que refiere la LFPCA.
	III. Se trate de multas por infracciones a las normas en materia ambiental;	No obstante que en materia federal hay múltiples leyes en materia ambiental, como lo son la Ley General Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; Ley General de Vida Silvestre; entre otras, no se considero su estudio como causa de procedencia en la vía ordinaria. Situación contraria con la LOTCADF.
IV. Se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual;		La propiedad intelectual contiene a la propiedad industrial y a los derechos de autor. Ambas materias rigen de manera general en toda la República, por lo que se integran dentro del ámbito federal. Situación por la cual se justifica claramente la falta de previsión en la ley local. Lo anterior según se desprende del artículo 1° de la Ley de la Propiedad Industrial y el artículo 1° y 2° de la Ley Federal del Derecho de Autor.
V. Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación, o	IV. Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación.	Mismo texto. Ambas leyes consideran que el análisis que se practique a una resolución que imponga además de una sanción económica una obligación de hacer, requiere un estudio más minucioso y prolongado, razón por la cual "se deja en manos" de la vía ordinaria.

VI. El oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.		
En estos casos el Magistrado Instructor, antes de resolver sobre la admisión de la demanda, determinará la improcedencia de la vía sumaria y ordenará que el juicio se siga conforme a las demás disposiciones de esta Ley y emplazará a las otras partes, en el plazo previsto por los artículos 18 y 19 de la misma, según se trate.	En estos casos, en el primer acuerdo que se dicte, el Magistrado Instructor determinará la improcedencia de la vía sumaria y ordenará que el juicio se siga conforme a las demás disposiciones de esta Ley.	El texto refleja la misma idea, no obstante la LOTCADF es más concreta en su expresión. En ese sentido se advierte innecesario, por parte de la LFPCA, precisar que se emplazara al demandado conforme al 18 y 19 de la Ley, pues basta con comprender que el proceso se llevara en la vía ordinaria, para desprender aquello.
Contra la determinación de improcedencia de la vía sumaria, podrá interponerse el recurso de reclamación ante la Sala Regional en que se encuentre radicado el juicio, en el plazo previsto por el artículo 58-8 de esta Ley.	Contra la determinación de improcedencia de la vía sumaria, podrá interponerse el recurso de reclamación.	Ambos artículos coligen en que la declaratoria de improcedencia del proceso en la vía sumaria, será atacable mediante el recurso de reclamación. Cabe destacar que mientras el artículo 58-3 de la LFPCA señala ante quien se interpondrá el recurso, su análogo en la ley local lo dejara en manos de lo previsto por el artículo 153.
Artículo 58-4. Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días y emplazará, en su caso, al tercero, para que en igual término, se apersona en juicio.	Artículo 149.- Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de diez días y emplazará, en su caso, al tercero, para que en igual término, se apersona en juicio.	Los artículos de referencia guardan similar redacción. Únicamente se diferencian del término que se considero para emplazar al demandado y al tercer interesado, pues mientras la LFPCA otorga el de 15 días, la LOTCADF otorga el de 10 días. Cabe señalar que la LOTCADF en su artículo 91 ya en el proceso ordinario otorga el término de 15 días para que el demandado conteste la demanda.
En el mismo auto en que se admita la demanda, se fijará día para cierre de la instrucción. Dicha fecha no excederá de los sesenta días siguientes al de emisión de dicho auto.	En el mismo acto en que se admita la demanda, se fijará día y hora para la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos. Dicha fecha no excederá de los veinte días siguientes al de emisión de ese auto.	El concepto es similar, esto es, dar certeza jurídica al gobernado sobre el lapso en que la instrucción será atendida. La diferencia en el número de días resulta lógico si se considera que a diferencia del proceso federal, en el proceso local del D.F., se celebra audiencia en términos del artículo 122 y 123 de la LOTCADF, misma que tiene por objeto desahogar pruebas y oír alegatos, para así dar término para dictar sentencia.
Artículo 58-5. El Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción.	Artículo 150.- El Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar en la fecha prevista para la celebración de la audiencia.	Igualmente el artículo 58-5 de la LFPCA guarda paridad con su análogo 150 de la LOTCADF, con la ya comentada diferencia de que en el proceso local del D.F., se lleva a cabo audiencia pública. Por otro lado se advierte la copia a poca conciencia de las reformas practicadas al proceso federal, al analizar la redacción del artículo 150, pues no es necesario que se precise lo previsto en él, cuando la finalidad de la audiencia es el desahogo de las pruebas.
Serán aplicables, en lo conducente, las reglas contenidas en el Capítulo V de este Título, salvo por lo que se refiere a la prueba testimonial, la cual sólo podrá ser admitida cuando el oferente se comprometa a presentar a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia.	Serán aplicables en lo conducente, las reglas contenidas en el Capítulo VIII del Título Segundo de esta Ley.	De igual manera ambos preceptos tienen la intención de prever que el desahogo de las pruebas será en virtud de lo normado para el proceso ordinario. Sin embargo el segundo párrafo del artículo 58-5 de la LFPCA, precisa que tratándose de la testimonial únicamente procederá siempre y cuando el justiciable se comprometa a presentar a sus testigos. Lo cual se considera innecesario tal mención, pues aún y cuando se comprometa éste, no se tiene la real certeza de que el testigo se va a presentar, ya que la norma no puede supeditarse a la voluntad del justiciable o de un fenómeno externo.

<p>Por lo que toca a la prueba pericial, ésta se desahogará en los términos que prevé el artículo 43 de esta Ley, con la salvedad de que todos los plazos serán de tres días, salvo el que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de cinco días, en el entendido de que cada perito deberá hacerlo en un solo acto ante el Magistrado Instructor. Cuando proceda la designación de un perito tercero, ésta correrá a cargo del propio Magistrado.</p>	<p>Por lo que toca a la prueba pericial, ésta se desahogara en los términos que prevé el artículo 116 de esta Ley, con la salvedad de que todos los plazos serán de tres días, incluyendo el que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, en el entendido de que cada perito deberá hacerlo en un solo acto ante el Magistrado Instructor.</p>	<p>El precepto guarda similitud, esto es, en relación a que la prueba pericial se va a desarrollar en términos de lo previsto para el proceso ordinario. Cabe señalar que pese a que la LOTCAF en su artículo 115 segundo párrafo norma de la designación del perito tercero, dicha situación no se precisa para el proceso sumario. Lo anterior es así toda vez que en el caso de la LFPCA, prevé el artículo 43, fracción V que el perito tercero será designado por la Sala Regional.</p>
<p>Artículo 58-6. El actor podrá ampliar la demanda, en los casos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.</p>	<p>Artículo 151.- El actor podrá ampliar la demanda, en los casos a que se refiere el artículo 89 de esta Ley, en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.</p>	<p>El texto del dispositivo legal es idéntico, sólo cambia la referencia del artículo que norma los casos de ampliación de demanda para el proceso ordinario.</p>
<p>La parte demandada o en su caso el tercero, contestarán la ampliación a la demanda, en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado.</p>	<p>La parte demandada o en su caso el tercero, contestarán la ampliación a la demanda, en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado.</p>	<p>El texto es el mismo, en tanto que los dos otorgan similar plazo para presentar la ampliación a la contestación o el escrito de ampliación del tercero interesado.</p>
<p>En caso de omisión de los documentos a que se refieren los artículos 17, último párrafo, y 21, segundo párrafo, de la Ley, las partes deberán subsanarla en el plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del requerimiento formulado por el instructor.</p>	<p>En caso de omisión de los requisitos y documentos a que se refieren los artículos 85, 86, 89, último párrafo, y 95, último párrafo de esta Ley, las partes deberán subsanar en el plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del requerimiento o prevención.</p>	<p>Ambos artículos son muy similares, sólo se diferencian de los artículos que hacen referencia en el proceso ordinario.</p>
<p>Artículo 58-7. Los incidentes a que se refieren las fracciones II y IV del artículo 29 de esta Ley, podrán promoverse dentro de los diez días siguientes a que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o, en su caso, la contestación a la ampliación.</p>	<p>Artículo 152.- Los incidentes a que se refiere el artículo 53 de esta Ley, podrán promoverse dentro de los tres días siguientes a que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o, en su caso, la contestación a la ampliación.</p>	<p>El texto del dispositivo legal es idéntico, sólo cambia la referencia de los artículos que norman los casos de ampliación de demanda para el proceso ordinario. Asimismo se consideran plazos diferentes para la interposición. Por lo que respecta al proceso federal se tiene el término de diez días siguientes a que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o, en su caso, la contestación a la ampliación y por lo que hace al proceso local del D.F se habla de tres días en los términos antes expuestos.</p>
<p>El incidente de incompetencia sólo procederá en esta vía cuando sea hecho valer por la parte demandada o por el tercero, por lo que la Sala Regional en que se radique el juicio no podrá declararse incompetente ni enviarlo a otra diversa.</p>		<p>El hecho de que no se contenga previsión similar en la LOTCADF, es porque lo contenido en la LFPCA, se da con motivo de las mismas reformas de 10 de diciembre de 2010, al artículo 29, fracción I.</p>
<p>El incidente de acumulación sólo podrá plantearse respecto de expedientes que se encuentren tramitando en esta misma vía.</p>	<p>El incidente de acumulación sólo podrá plantearse respecto de expedientes que se encuentran tramitándose en esta vía y con las características de los juicios previstos en este capítulo.</p>	<p>La redacción es similar. Cabe señalar que por lo que toca al segundo párrafo del 152 de la LOTCADF, resulta innecesario hacer mención de lo siguiente: "...y con las características de los juicios previstos en este capítulo.", ya que si bien se tramita en la misma vía, deben tener análogas características.</p>

<p>Los incidentes de nulidad de notificaciones y de recusación de perito, se deberán interponer dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que se conoció del hecho o se tuvo por designado al perito, respectivamente, y la contraparte deberá contestar la vista en igual término.</p>	<p>Los incidentes de nulidad de notificaciones y de interrupción del procedimiento, se deberá imponer dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que se conoció del hecho, respectivamente, y la contraparte deberá contestar la vista en igual término.</p>	<p>El concepto del precepto es similar, esto es, que ciertos incidentes sean tramitados en un lapso más corto, prescribiendo que el incidente deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a aquél en que se tuvo conocimiento del hecho, y la contraparte deberá contestar en igual término. En el caso que se atiende, la LFPCA y la LOTCADF coinciden en que el incidente de nulidad de notificaciones (de previo y especial pronunciamiento), deberá tramitarse bajo esas condiciones, mientras que difieren respecto del incidente de recusación de perito, por parte de la LFPCA, y el incidente de interrupción del procedimiento, por parte de la LOTCADF. Por lo que respecta al incidente de recusación de perito, resulta lógica la falta de previsión por parte de la ley local, ya que dentro de la LOTCADF no se prevé tal incidente (Artículo 53 de la Ley).</p>
<p>Artículo 58-8. Los recursos de reclamación a que se refieren los artículos 59 y 62 de esta Ley, deberán interponerse dentro del plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución correspondiente del Magistrado Instructor.</p>	<p>Artículo 153.- El recurso de reclamación a que se refiere el artículo 134 de esta Ley, deberá interponerse dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del proveído o acuerdo correspondiente del Magistrado Instructor, y se tramitará en términos de lo dispuesto en los artículos 135 y 136 de la misma.</p>	<p>Ambos textos guardan similar concepto, esto es, disminuir el tiempo para tramitar el recurso de reclamación en la vía sumaria. Como en casos anteriores, se observa que el plazo otorgado por la LFPCA en comparación con la Ley local, es mínimamente mayor, pues mientras esta última otorga tres días para interponerlo, aquella contempla el plazo de cinco días.</p>
<p>Interpuesto cualquiera de los recursos se ordenará correr traslado a la contraparte y esta última deberá expresar lo que a su derecho convenga en un término de tres días y sin más trámite, se dará cuenta a la Sala Regional en que se encuentra radicado el juicio, para que resuelva el recurso en un término de tres días.</p>		<p>Asimismo e observa por parte de la Ley local que el trámite del recurso se estará a lo dispuesto en los artículos que lo regulan en la vía ordinaria, mientras que la ley federal se encarga de ello en el segundo párrafo del dispositivo legal.</p>
<p>Artículo 58-9. Las medidas cautelares, se tramitarán conforme a las reglas generales establecidas en el Capítulo III de esta Ley. El Magistrado Instructor estará facultado para decretar la resolución provisional o definitiva que corresponda a las medidas cautelares.</p>	<p>Artículo 154.- La suspensión de los actos impugnados se tramitará conforme a las reglas generales establecidas en el Capítulo VII del Título Segundo de esta Ley.</p>	<p>Ambos dispositivos tienen por objeto que las medidas cautelares se tramiten conforme a las normas previstas para el proceso ordinario. Cabe mencionar que el artículo 58-9 de la LFPCA, precisa que la resolución de medidas cautelares (éstas en sí y la suspensión), será decretada por el Magistrado Instructor, situación que omite señalar la Ley local, pues ya en su artículo 99, aplicable al proceso ordinario y sumario, se prevé que la suspensión de la ejecución del acto impugnado sólo podrá ser acordado por el Magistrado Instructor.</p>
<p>Contra la resolución del Magistrado Instructor dictada conforme al párrafo anterior procederá el recurso de reclamación ante la Sala Regional en la que se encuentre radicado el juicio.</p>		<p>La Ley local omite tal señalamiento, pues en términos de su artículo 153, el recurso se tramitará de conformidad con los preceptos previsto para el proceso ordinario. En ese sentido señala el artículo 134 de la Ley que el recurso procede contra las providencias dictadas por el Magistrado, asimismo el artículo 135 señala que éste se interpondrá ante el Magistrado que dicto el acto.</p>

<p>Artículo 58-10. En los casos de suspensión del juicio, por surtir alguno de los supuestos contemplados para ello en esta Ley, en el auto en que el Magistrado Instructor acuerde la reanudación del procedimiento, fijará fecha para el cierre de instrucción, en su caso, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación a las partes de la reanudación del juicio.</p>	<p>Artículo 155.- En los casos de suspensión del juicio, por surtir alguno de los supuestos contemplados para ello en esta Ley, en el auto en que el Magistrado Instructor acuerde la reanudación del procedimiento, fijará fecha para la celebración de la audiencia, en su caso, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación a las partes de la reanudación del juicio.</p>	<p>El texto del dispositivo legal es idéntico, sólo se consideran términos diferentes para reanudar la tramitación del proceso. Por lo que respecta al proceso federal se fijara fecha para el cierre de instrucción dentro de los veinte días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación a las partes de la reanudación y por lo que hace al proceso local del D.F se habla de cinco días para celebrar la audiencia en términos de lo antes descrito.</p>
<p>Artículo 58-11. Las partes podrán presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción.</p>	<p>Artículo 156.- Las partes podrán presentar sus alegatos por escrito antes de la fecha señalada para la audiencia.</p>	<p>El texto es similar, sólo tomando en consideración el hecho de que en el proceso local se preve la celebración de audiencia pública.</p>
<p>Artículo 58-12. En la fecha fijada para el cierre de instrucción el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; en caso contrario, fijará nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro de un plazo máximo de diez días.</p>	<p>Artículo 157.- En la fecha fijada para la audiencia, el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado; en caso contrario, fijará nueva fecha para la celebración de dicha audiencia, dentro de un plazo máximo de diez días.</p>	<p>Ambos preceptos guardan el mismo concepto, esto es, que en caso de que el expediente jurisdiccional no se encuentre debidamente integrado para verse en posibilidad de dictar debidamente la sentencia, el Magistrado Instructor podrá fijar nueva fecha para acordar el cierre de instrucción o celebrar la audiencia, respectivamente y en términos de lo ya expuesto, ello con la finalidad de hacerse de los elementos necesarios, para lo cual se considerará como plazo máximo el de diez días a partir de la fecha señalada en el acuerdo de admisión de la demanda.</p>
<p>Artículo 58-13. Una vez cerrada la instrucción, el Magistrado pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes.</p>	<p>Artículo 158.- Una vez celebrada la audiencia de ley, la Sala pronunciará sentencia dentro de los cinco días hábiles siguientes.</p>	<p>El texto del dispositivo legal es idéntico, sólo se consideran términos diferentes para la interposición. Por lo que respecta al proceso federal se tiene el término de un diez días cerrada la instrucción y por lo que hace al proceso local del D.F se habla de cinco días una vez celebrada la audiencia.</p>
	<p>Artículo 159.- En contra de las sentencias que se dicten con motivo del juicio previsto en este capítulo, no procederá el recurso de apelación señalado en el artículo 137 de esta Ley.</p>	<p>Al respecto la LFPCA no tiene un recurso de apelación como tal, siendo en su caso el precedente el recurso de reclamación. Por otro lado la Ley local señala que en la vía sumaria este no será precedente, lo anterior es así, toda vez que el artículo 137, 138 y 139, prevén que recurso de apelación es viable contra las resoluciones emitidas por las Salas Ordinarias y Auxiliares.</p>
<p>Artículo 58-14. Si la sentencia ordena la reposición del procedimiento administrativo o realizar un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no exceda de un mes contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme de conformidad con el artículo 53 de esta Ley.</p>	<p>Artículo 160.- Si la sentencia ordena la reposición del procedimiento administrativo o realizar un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no exceda de quince días contados a partir de que dicha sentencia haya quedado firme de conformidad con el artículo que antecede.</p>	<p>El texto del dispositivo legal es idéntico, sólo con cambia la referencia del artículo que norma los casos de ampliación de demanda para el proceso ordinario. Asimismo se consideran plazos diferentes para la interposición. Por lo que respecta al proceso federal se tiene el término de un mes contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme y por lo que hace al proceso local del D.F se habla de quince días en los términos antes expuestos.</p>
<p>Artículo 58-15. A falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días.</p>	<p>Artículo 161.- A falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días.</p>	<p>Mismo texto, en el sentido de que precisa que lo no previsto en el capítulo relativo al proceso en la vía sumaria, se seguirá lo estipulado para el proceso en la vía ordinaria.</p>

Al igual que las reformas realizadas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las reformas contenidas en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tienen por objeto acortar los plazos y términos previstos para el proceso en la vía ordinaria. En ese tenor, se

coincide en lo expuesto para el proceso contencioso en la vía sumaria federal, esto es, que los términos y plazos fueron reducidos indiscriminadamente, restando importancia, en demérito de los justiciables, respecto de los actos que se impugnan y se consideran en el artículo 147 de la Ley Orgánica de referencia.

6.- CONCLUSIONES

En el desarrollo de la presente investigación, misma que tuvo como finalidad demostrar la deficiente aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en lo que respecta al Capítulo IX, *Del Juicio en la Vía Sumaria*; se llegó a las siguientes conclusiones:

1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como ente regulador de la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública Federal, tiene una gran afluencia de asuntos, que a lo largo del tiempo, generaron un rezago importante al interior de dicho órgano jurisdiccional.
2. Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el **diez de diciembre de dos mil diez**, mismas que introducen el proceso contencioso administrativo federal en la vía sumaria, si bien, tienen por objeto depurar el exceso de asuntos tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cierto es que no atienden a la realidad de dicho órgano jurisdiccional.
3. Analizado el Capítulo XI de la Vía Sumaria de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentran ciertas semejanzas con la estructura del proceso de anulación previsto en la Ley de Justicia Fiscal de mil novecientos treinta y seis; situación que de ser fundada, esto es, en el caso de que el legislador haya tomado como base dicho ordenamiento legal abrogado, para crear el proceso en la vía simplificada, resultaría en una falsa apreciación de la realidad jurídico social; provocando una incompatibilidad entre la solución y el problema real.

4. El proceso en la vía sumaria, a fin de gestionar los procesos contenciosos administrativos dentro de los reducidos términos aportados por la ley, soslaya la calidad de las actuaciones procesales, así como de diversas figuras jurídico procesales; sustituyendo la idea de una tutela efectiva, por la de productividad.
5. Que la indebida aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; tanto en la parte que nos ocupa, como en la correspondiente al proceso ordinario, no le es del todo atribuible al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues influyen elementos sociales, institucionales y legislativos.
6. Antes de crear normas, el legislador debe ocuparse de identificar el plano en que se desarrollaran a efecto de ver la viabilidad de su implementación.
7. La implementación del proceso sumario, trajo como consecuencia que se rezagaran asuntos tramitados en la vía ordinaria, pues a fin de cumplir con los plazos exigidos por la ley, se dio prioridad al primero de ellos.
8. El legislador reformó como si no hubiese plazos ya previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, perdió de vista que la necesidad de un proceso ágil, no se circunscribía en crear una nueva vía, sino en hacer cumplir los plazos ya previstos para el proceso ordinario.
9. Los plazos otorgados para la tramitación y resolución del proceso en la vía sumaria, no guardan relación con el tiempo real que se requiere para llegar a un juicio, pues no se tomó en consideración circunstancias de hecho; como no localizar a una de las partes a

notificar; periciales en las que se hacen modificaciones; esperar constancias postales; reposiciones de procedimiento; incidentes de trámite; entre otras, que imposibilitarían al juzgador federal a integrar el expediente dentro del plazo de sesenta días, en su caso setenta, adicionando los diez días otorgados por la ley.

10. Que es necesario que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuente con mayores recursos humanos y materiales; es decir, hay que ocuparse estructuralmente de la institución que tiene a cargo cumplir y hacer cumplir la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes de pensar en modificar la ley.
11. Se propone atacar el problema real, dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de los elementos que requiere, para impartir justicia haciendo cumplir el derecho humano de tutela efectiva; preparando al personal jurisdiccional, para que puedan atender eficientemente las demandas de los justiciables, sin importar la materia o dificultad del asunto.
12. Es menester identificar la finalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que se circunscribe en impartir justicia fiscal y administrativa, y no concluir procesos; pues su fin último, como regulador de la legalidad de la actividad administrativa y fiscal, es reformar la conducta de la administración pública, a efecto de hacerla compatible con el administrado.

BIBLIOGRAFÍA:

1. ALSINA, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*. Editorial Ediar Soc. Anon. Editores. Segunda Edición. Argentina. 1956 **(La fecha de edición se justifica por el contenido de la obra)**.
2. ARIAS BONET, Juan Antonio. *Derechos Reales, Derecho Romano I*. Editorial EDERSA. Diecisieteava Edición. España. 1984.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Jurista y El Simulador del Derecho*. Editorial Porrúa. Decima Novena Edición. México. 2010.
4. CALAMANDREI, Piero. *Istituzioni di Diritto Processuale Civile (Derecho Procesal Civil)*. Editorial Harla. Volumen 2. México. 1997.
5. CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Derecho Procesal Civil*. Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial. Tomo I. México. TSJDF. 2005.
6. CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I*. Editorial IURE editores. Sexta Edición. México. 2010.
7. CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal II*. Editorial IURE editores. Sexta Edición. México. 2010.
8. CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*. Editorial Themis. Décima Séptima Edición. México. 2010.
9. CHIOVENDA, Giuseppe. *Principios de Derecho Procesal Civil*. Editado por la Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial. Tomo I. México. TSJDF. 2004.
10. CRUZ RAZO, Juan Carlos. *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Comentada*. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 2010.
11. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente (coord). *Impartición de Justicia en México en el Siglo XXI*. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 2011.
12. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Para Entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial NOSTRA Ediciones. Primera Edición. México. 2007.

13. FLORIS MARGADANT, Guillermo. *El Derecho Privado Romano*. Editorial Grupo Editorial. Vigésima Sexta Edición. México. 2006.
14. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. Sexagésima Edición. México. 2008.
15. GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial OXFORD. Décima Edición. México. 2009.
16. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. *La Justicia Tributaria en México*. Editorial JUS MEXICO. Primera Edición. México. 1992.
17. LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Editorial Porrúa. Decima edición. México. 2008.
18. NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. México. 2007.
19. ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México. 2011.
20. ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario*. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 2011.
21. OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*. Editorial OXFORD. Novena Edición. México. 2003.
22. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable, Elementos de Teoría General del Proceso*. Primera Edición. México 2009.
23. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable, Materia Administrativa*. Primera Edición. México 2009.
24. PONCE RIVERA Y CHÁVEZ, Alejandro. *El Juicio Sumario en Materia Fiscal*. Editorial ISEF. Primera Edición. México. 2011.
25. PORRAS Y LÓPEZ, Armando. *Derecho Procesal Fiscal*. Editorial Textos Universitarios S.A. Primera Edición. México. 1969. **(Si bien es cierto que la fecha de edición es de 1969 y en consecuencia no tiene el carácter de bibliografía actualizada, lo cierto es que a efecto de dar un panorama más real de los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y**

Administrativo, se considera relevante usar bibliografía correspondiente a las fechas en que efectivamente se dieron aquellos cambios en la justicia contenciosa en México).

26. RAMÍREZ CHAVERO, Iván. *El Juicio Contencioso Administrativo*. Editorial SISTA. Tercera Edición. México. 2011.
27. REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. *Juicio en Línea y Juicio en Materia Fiscal, Guía para su Aplicación Práctica*. Editorial Tax Editores. Primera Edición. México. 2011.
28. ROSS, Alf. *Sobre el Derecho y la Justicia*. Editorial Eudeba S.E.M. Segunda Edición. Argentina. 1997.
29. SABBATIUS IUSTINIANUS, Flavius. *Imperatoris Iustiniani Institutionum*. Editorial Ediciones Coyoacán. Primera Edición. México. 2011.
30. TERÁN, Juan Manuel. *Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa. Décima Edición. México. 1986. **(La fecha de edición se justifica por el contenido de la obra).**

HEMEROGRAFÍA:

1. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. “La Instrucción en el Juicio Contencioso Fiscal a la Luz de las Reformas Vigentes a Partir del 2001”. *Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal*. México. Tomo II. Agosto. 2001.
2. BRISEÑO SIERRA, Humberto. “Esbozo del Procedimiento Jurídico”. *Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal*. México. Tomo III. Agosto. 2001.
3. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. “La Calidad en la Justicia: Corresponsabilidad de Jueces, Litigantes y Partes”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México. Tomo LIII. Número 241. 2003.
4. HUERTA PORTILLO, Mario de la. “Las Medidas para Mejor Proveer, Facultad Discrecional o Instrumento Necesario del Juzgador para Conocer la

- Verdad en el Juicio de Nulidad”. *Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal*. México. Tomo II. Agosto. 2001.
5. NAVA NEGRETE, Alfonso. “70 Años del Tribunal Administrativo Federal en México”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México. Tomo LVII. Número 247. Enero-Junio. 2007.

PERIÓDICOS:

1. C. VALDÉS Y P. SAURET. “Las Instituciones Sirven para Dotar de Paz y Seguridad a la Sociedad”. *Congresistas*. México. 16 al 30 de Abril de 2012. P. 11.

DICCIONARIOS:

1. CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Diccionario de Derecho Fiscal I*. Editorial OXFORD. Tercera Edición. México. 2011.
2. COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. *Diccionario de Derecho Procesal*. Editorial OXFORD. Segunda Edición. México. 2010.
3. DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. Trigésima Sexta Edición. México. 2007.

LEGISLACIÓN:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (actualizada a 2012).
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Texto original).
3. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
4. Ley de Justicia Fiscal de 1936 (Abrogada en 1938).
5. Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967 (Vigente al año de 1979).
6. Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1982 (Vigente al año de 1993).

DOCUMENTOS DE INTERNET:

1. ÁNGELES ENRÍQUEZ, Rubén. *El Juicio Sumario como un Replanteamiento del Contencioso Administrativo Federal*. Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal o Administrativa (TFJFA). Fecha de consulta: 30 de Mayo de 2012. Ubicación web: http://www.aitfa.org/attachments/File/Actualizacion_Mexico/2011/Juicio_Sumario.pdf
2. BERNAL LADRÓN DE GUEVARA, Diana y Guerra Ladrón, Alejandra. *La Obligatoriedad del Juicio en la Vía Sumaria y su Lesión a los Derechos Fundamentales de los Contribuyente*. PRODECON. Fecha de consulta: 30 de Mayo de 2012. Ubicación web: http://prodecon.gob.mx/Documentos/Diversos_criterios.pdf
3. NÚÑEZ CUE, Marco Aurelio. *Algunas Consideraciones sobre el Juicio Contencioso Administrativo Federal en la Vía Sumaria en México*. Fecha de consulta: 30 de Mayo de 2012. Ubicación web: <http://www.ichdt.cl/userfiles/2012%2001%2003%20Colaboraci%C3%B3n%20ICHDT.pdf>
4. VÁZQUEZ ROBLES, Miguel Ángel. *Hacia una Eficaz Impartición de Justicia en Materia Fiscal*. Facultad de Derecho, UNAM. Fecha de Consulta: 30 de Mayo de 2012. Ubicación web: http://www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/pdf/CJ%28Art_6%29.pdf

DOCUMENTOS DIVERSOS:

1. **Decreto** por el que se **reforman, adicionan y derogan** diversas disposiciones de la **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo** y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
2. **Exposición de Motivos** de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

3. **Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto** por el que se Reforman los Artículos 1-A, Fracciones XII y XIII, 13, Primer Párrafo, 14, 66, 67, 68 y 70; se Adiciona el **Capítulo XI, Denominado “De la Vía Sumaria”**, al Título Segundo, que Comprende el Artículo 58T y se Deroga el Artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
4. **Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de Fecha 10 de Diciembre de 2009 (Senado de la República).**
5. **Dictamen de la Minuta** presentada por la Cámara de Senadores de Conformidad con el Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con lo dispuesto por los artículos 39, 44 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, **se abocó al análisis que de la misma realizaron los miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público reunidos en Pleno de la Cámara de Diputados.**