



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, A EFECTO DE
CREAR LA FIGURA DEL MAGISTRADO UNITARIO
PARA CONOCER DE LOS JUICIOS EN VÍA SUMARIA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
ALBERTO ACEVES MÁRQUEZ**

**DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. CARLOS JAVIER VERDUZCO REINA**



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D. F., 27 de Noviembre de 2015.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **ACEVES MÁRQUEZ ALBERTO** con número de cuenta **086100410**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, A EFECTO DE CREAR LA FIGURA DEL MAGISTRADO UNITARIO PARA CONOCER DE LOS JUICIOS EN VÍA SUMARIA."**, bajo la asesoría del Lic. Carlos Javier Verduzco Reina.

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

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

**Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.**

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL**

Concluir este trabajo de investigación es cerrar un pendiente de vida, uno que por diversas circunstancias no se había logrado cerrar. Hoy, el hacerlo me llena de satisfacción y orgullo personal, pues me permite hacer corte de caja en este andar por la vida. Hoy, con más conciencia tengo la oportunidad de escribir las siguientes líneas a quien todo ha aportado a mi vida y que me ha permitido ser la persona que soy.

Inicio por la Institución que es mi alma mater, la **Universidad Nacional Autónoma de México**, la cual me dejó la semilla de la reflexión y el compartir; Gracias a lo aprendido y aportado durante mi paso por sus aulas, primero por el CCH Vallejo y posteriormente por la Facultad de Derecho, donde adquirí mis herramientas fundamentales del conocimiento, sustento para enfrentarme hoy a la vida profesionalmente, por ello siempre diré con mucho orgullo **“Por Mi Raza Hablará el Espíritu”**.

El dar Gracias a Dios nuestro señor por la vida y por todo lo recibido es un valor que me enseñaron mis padres Lalo y Lulú... Dios nuestro Señor Gracias, hoy quiero agradecerte por darme la oportunidad de tener la familia que tenemos, nosotros los Aceves Márquez, todos ellos razón de mi existir; de cada uno de ellos quiero resumir algo trascendental que ha marcado mi vida, de mis padres en conjunto Gracias por el Ser, a mi querido Don King, Don Lalo, mi señor padre, tuve la fortuna de convivir contigo y aprender esa forma de enfrentar la vida siempre responsable para todo y con todos, siempre ayudando al prójimo, hoy es mi esencia; mi Lulú, tu disciplina, tu orden y limpieza en algún momento no las entendía, hoy tus enseñanzas las aplico en mi día a día; Anita además de mi hermana, mi amiga; Lalo, mi gran defensor; la pequeña Lulú, siempre al frente por sus hermanos; Egy, desde niño caminado muchas cosas juntos; Armand, hoy mi compañero de batallas de vida; a mis sobrinos Lalo, Pao y Vale, los quiero mucho; a Gaby, Karla, Andy y Alan, mis cuñados, gracias por ser parte de esta familia.

Hay personas que no quiero dejar de mencionar y también señalar que tienen un gran valor en mi vida; empiezo por mi tío Ramón el único entrenador, tú me entrenaste en el compartir, en el observar, el caminar contigo en mi niñez y parte de mi juventud es un privilegio; el Licenciado José Marte Ruiz, quien me compartió su experiencia, me enseñó a tener lógica jurídica, él fue la persona que me permitió iniciar en el mundo jurídico, Gracias; a mis amigas Elvia, Elsa, Rosa María, Rocío y Gaby, les agradezco que siempre me impulsaron a concluir este proceso; a Elvira gracias por tu tiempo y dedicación, a mi amigo Carlos, hoy compañero de muchas batallas, el gran impulsor para cerrar este ciclo, gracias amigo. En la vida hay personas que marcan y siguen marcando tu vida y merecen una mención especial y ese eres tu Raúl mi amigo, mi hermano, compañero de mil batallas, gracias por tu compartir, por tu cariño, tu bondad y tu compromiso.

A todos Ustedes, GRACIAS.

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1	EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	1
1.1	MARCO CONSTITUCIONAL.	1
1.2	NATURALEZA JURÍDICA	3
1.3	ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	5
1.3.1	ÉPOCA COLONIAL	5
1.3.2	MEXICO INDEPENDIENTE	6
1.3.2.1	Constitución de Cádiz	6
1.3.2.2	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.	7
1.3.2.3	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	8
1.3.2.4	Las Siete Leyes de 1836	8
1.3.2.5	Las bases de 1853	9
1.3.2.6	Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853	10
1.3.2.7	Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes de 1924	11
1.3.2.8	Ley de la Tesorería de la Federación de 1927	12
1.3.3	ETAPA CONSTITUCIONAL	13
1.3.3.1	Ley de Justicia Fiscal de 1936.	13
1.3.3.2	Código Fiscal de la Federación de 1938.	17
1.3.3.3	Código Fiscal de la Federación de 1967	18
1.3.3.4	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967	20
1.3.3.5	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978	21
1.3.3.6	Código Fiscal de la Federación de 1981	22
1.3.3.7	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996	23
1.3.3.8	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2007	24
1.3.3.9	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	25

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1.	LOS DERECHOS HUMANOS A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.	27
-------------	---	-----------

2.2.	LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU JERARQUÍA DENTRO DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO	31
2.2.1.	LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)	38
2.3.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	42
2.3.1.	Artículo 1° constitucional	42
2.3.2.	Artículo 14 Constitucional	44
2.3.3.	Artículo 17 Constitucional	47
2.3.4.	Artículo 31, Fracción IV Constitucional	51
2.3.5.	Artículo 73, Fracción XXIX-H Constitucional	54
2.4.	LOS PRINCIPIOS PROCESALES DE LA VÍA SUMARIA	56

CAPÍTULO TERCERO

SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO EN VÍA SUMARIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3.1	GENERALIDADES DEL JUICIO	58
3.2	SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO EN LA VÍA SUMARIA	62
3.2.1	De la presentación de la demanda	62
3.2.2	Hipótesis de procedencia	66
3.2.3	Causales de improcedencia	69
3.2.4	Contestación de la demanda; en su caso ampliación y contestación a la ampliación	71
3.2.5	Desahogo de pruebas	72
3.2.6	Alegatos y cierre de instrucción	73
3.2.7	Sentencia	74
3.2.8	Medidas cautelares	76
3.2.9	Incidentes	77
3.2.9.1	Incidente de acumulación de juicios	77
3.2.9.2	Incidente de recusación por causa de impedimentos	78
3.2.9.3	Incidente de incompetencia	78
3.2.9.4	Incidente de nulidad de notificaciones y recusación de perito	78
3.2.10	Recurso de reclamación	79
3.2.11	Casos de suspensión y reanudación del juicio	83
3.2.12	Cumplimiento de sentencia	84
3.2.13	Plazo de tres días cuando no exista plazo específico en la ley	84
3.3	CUADRO COMPARATIVO	85

CAPÍTULO CUARTO

4.	LA FIGURA DEL MAGISTRADO UNITARIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SUMARIO.	86
4.1	INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	88
4.1.1	LA SALA SUPERIOR	90
4.1.2	LA NUEVA INTEGRACIÓN DE LA SALA SUPERIOR COMO CONSECUENCIA DE LA PROMULGACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	92
4.1.3	EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL	95
4.1.4	JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	95
4.1.5	SALAS REGIONALES	96
4.1.5.1	COMPETENCIA MATERIAL DE LAS SALAS REGIONALES	98
4.2	FACULTADES DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR EN EL JUICIO SUMARIO	101
4.3	PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	104
4.3.1	EL MAGISTRADO UNITARIO	104
	CONCLUSIONES	110
	BIBLIOGRAFÍA	117
	CIBERGRAFÍA	119
	LEGISLACIÓN	121

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es proponer dentro de la estructura actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la creación de la figura del Magistrado Unitario con el propósito de que el juicio sumario que hoy se establece en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que actualmente se instruye y resuelve de manera unitaria, se realice a través de esta nueva figura, toda vez que hoy aunque la instrucción y sentencia se pronuncia de manera unitaria, esto se hace a través de Magistrados adscritos a Salas Regionales, es decir, un órgano colegiado cuyas funciones no están precisamente destinadas a resolver los juicios de manera unitaria sino a través de un sistema colegiado, por lo que la creación de la figura del magistrado unitario representaría en nuestra opinión, una forma de responder más ágilmente a la resolución del procedimiento sumario cuyo propósito es justamente proporcionar una justicia ágil y expedita en asuntos de cuantía menor, principalmente.

Para justificar esta propuesta se plantea en el trabajo de investigación un esquema estructural sustentado en cuatro capítulos que de manera sucinta exponen lo siguiente:

En el primer capítulo se hace referencia a la evolución del Tribunal, específicamente cómo es que surge dentro de la esfera del poder ejecutivo y se justifica su existencia a nivel constitucional y cómo ha ido creciendo y evolucionando sobre todo por la materia de los asuntos de los que ha ido conociendo a través de su historia, este análisis se enfoca a la competencia material del tribunal y cómo es que gracias a ella es que a la fecha se justifica la creación de la figura de los Magistrados Unitarios, entre otras cosas, en razón del tipo de asuntos que conocen.

En el segundo capítulo, se hace un recuento de los principios constitucionales que rigen el procedimiento contencioso administrativo y de aquellos principios que rigen la vía sumaria. Este capítulo sirve como fundamento a la investigación, ya que nos proporciona un pilar más para

justificar la propuesta de la presente investigación, al responder ésta vía en gran medida, al cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional, relativa a la obligación del Estado de impartir justicia de manera pronta y expedita.

En el tercer apartado, se hace el estudio a detalle del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, a fin de dejar sentados los supuestos de procedencia, de conocer el procedimiento e identificar las áreas en las que puede optimizarse el trámite de esta vía, además de determinar si efectivamente es operativa y viable, la existencia de la figura que se propone.

Finalmente, en el cuarto capítulo se justifica la procedencia de la modificación al artículo 38 Ter de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en cuenta todos los elementos analizados a lo largo de la investigación.

Como ya se mencionó en un principio, el presente trabajo busca evidenciar los beneficios de crear la figura del Magistrado Unitario, los que se resumen en una mayor eficiencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su labor de impartición de justicia, pues al tratarse de procedimientos substanciados y resueltos por un solo Magistrado, se evita la contradicción de criterios, se homologa el sentido de las sentencias y se avanza hacia una especialización del impartidor de justicia.

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1.1 MARCO CONSTITUCIONAL.

Creado mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Tribunal Fiscal de la Federación fue situado bajo la esfera del Poder Ejecutivo y aunque sus funciones eran materialmente jurisdiccionales, su constitucionalidad se vio cuestionada pues, se decía, contravenía el principio de separación de poderes establecido en el país, ello en virtud de que en obediencia al citado principio el Poder Ejecutivo no podía asumir funciones propias del Poder Judicial.

El argumento anterior, se veía reforzado toda vez que el texto original del artículo 104 de la Constitución de 1917, establecía que “sólo los tribunales de la federación conocerían de todas las controversias del orden civil o criminal que se suscitaran sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales”, de manera que la doctrina y la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo estaba comprendido dentro de las controversias civiles, por lo que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona, ello máxime que en el texto de la ley suprema no existía precepto constitucional que autorizara la creación de tribunales administrativos ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo Federal.

A efecto de subsanar lo anterior, en el año de 1946 se reformó el artículo 104 Constitucional, aceptándose por primera vez la existencia de tribunales administrativos al establecerse que el Poder Judicial sería competente para conocer de los recursos contra las sentencias de segunda instancia o las dictadas por los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre y

cuando éstos estuvieran dotados de plena autonomía para emitir sus fallos; con esta reforma se reconoció aunque sólo de manera indirecta, la constitucionalidad de este tipo de tribunales.

No obstante, en el año de 1968, con motivo de la promulgación del nuevo Código Fiscal de la Federación, se promovió una reforma más al artículo 104 constitucional, que estableció en forma directa y definitiva la constitucionalidad y autonomía de ese Tribunal al preverse la facultad del legislador federal para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos y que tendrían a su cargo las controversias suscitadas entre la administración pública federal o del Distrito Federal o los territorios federales y los particulares. Finalmente, en 1987 se reformó el artículo 73, fracción XXIX, inciso H, de la Constitución, estableciéndose que el Congreso tenía facultad para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, convirtiéndose en la reforma constitucional más importante para el contencioso administrativo¹ pues justificó plenamente su existencia así como la constitucionalidad de los fallos que emitía.

Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ve plenamente justificada su existencia, en el contenido del artículo 73, fracción XXIX, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

Art. 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

¹ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimación*, Décimo primera edición, Ed. Porrúa. México, 2002. P. 69

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;...

De igual forma el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se regula por el contenido de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.2 NATURALEZA JURÍDICA

Hablar de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hace necesario analizar el carácter del contencioso administrativo que se tramita ante dicho Tribunal pues mientras algunos autores consideran que se trata de un tribunal de simple anulación, otros afirman que se trata de un tribunal de plena jurisdicción.

Por cuanto hace su ley orgánica, la misma establece lo siguiente:

CAPÍTULO I

De la Naturaleza e Integración del Tribunal

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

El actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, rompiendo con la tradición judicialista que existía en nuestro país, no surge dentro de la esfera del Poder Judicial Federal, por el contrario nace encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, aunque gracias a sus posteriores reformas ha ido acentuándose su autonomía misma que a partir de 1967 se calificó de plena, por lo que no obstante que el Tribunal no se encuentra en la esfera del Poder Judicial resulta innegable su naturaleza jurisdiccional al estar dotado de plena autonomía para emitir sus fallos y de independencia respecto de cualquier autoridad, siendo por tanto un Tribunal que resuelve las controversias existentes entre los particulares y la administración pública de manera imparcial e independiente.

Ahora bien, no obstante el Tribunal se originó como un tribunal de simple anulación al limitarse a analizar la legalidad de los actos administrativos de los cuales podía conocer, sin contar con facultades para hacer cumplir sus sentencias, las cuales eran solo declarativas, con el paso del tiempo se le ha dotado de medidas coercitivas para hacer cumplir sus fallos, por lo que en la actualidad cuenta con la facultad de anular actos ilegales, reconocer derechos o incluso de constituirlos, así como para establecer los términos en que habrá de dictarse una nueva resolución, situación que teóricamente lo coloca como un tribunal de plena jurisdicción.

Por lo anterior podemos considerar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal mixto, al actuar como un tribunal de simple anulación en algunos asuntos de su competencia mientras que en otros lo hace como un tribunal de plena jurisdicción, al poder realizar actos tendientes a asegurar el cumplimiento de las sentencias que dicta tanto declarativas como de condena.

1.3 ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.3.1 ÉPOCA COLONIAL

Una de las características más importantes de esta época, por cuanto hace a la impartición de justicia, es que existía un predominio del sistema denominando “judicialista”, sistema que se caracterizaba por que los órganos judiciales contaban con una intervención no solo preponderante, sino absoluta, en la solución final de las controversias en materia administrativa.

Al hablar sobre los órganos de jurisdicción administrativa dentro del ordenamiento mexicano, el Maestro José Luis Vázquez Alfaro, señala que en el caso de la Nueva España, la máxima autoridad, no sólo judicial sino también política y legislativa, eran las audiencias, que era el órgano encargado de conocer, entre otras cosas, de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, específicamente de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, mientras que en el ámbito administrativo conocían en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre que se hubiere agraviado un interés particular.²

Como un significativo cambio en esta materia, para el año de 1786, se dictó la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, cuyo efecto en el ámbito de la justicia administrativa y fiscal fue la creación de la Junta Superior de Hacienda como Tribunal Supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de

² Cfr, VÁZQUEZ ALFARO. José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 127, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, p. 125. [en línea] Formato pdf., disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/467/7.pdf>, Consultado el día 18 de febrero de 2012

Hacienda.³ De dicha ordenanza podemos destacar el hecho de que la justicia tributaria fue encomendada a jueces especiales, separándose de la competencia de los jueces ordinarios. Sin embargo al tratarse de una época de constantes cambios políticos y consecuentemente jurídicos, la justicia administrativa no logró una verdadera autonomía.

1.3.2 MEXICO INDEPENDIENTE

1.3.2.1 Constitución de Cádiz

Podemos decir que esta etapa inició con la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual aún y cuando representaba un gran avance para la época, su aplicación y vigencia en la Nueva España se vio interrumpida y en algunos periodos sólo se aplicó de manera parcial, debido a la lucha insurgente por lograr la independencia del país.

Dicha constitución contemplaba en sus artículos 13 y 17 la separación de poderes, confiriéndose a los Tribunales la potestad exclusiva de aplicar las leyes en las causa civiles y criminales, de manera que ni las Cortes ni el Rey podían ejercer funciones jurisdiccionales; con respecto a esta legislación es de resaltarse que establecía que la persona del Rey era sagrada e inviolable por lo que no estaba sujeta a responsabilidad, de manera que la materia contencioso administrativa prácticamente no tuvo cabida en esta legislación.

Durante la época de la emancipación de la Nueva España, difícilmente se logró que imperara un solo orden jurídico en el país, un tanto por los problemas internos que éste atravesaba y otro más debido a la inestabilidad política existente en España. La lucha insurgente no solo tenía como finalidad liberarse

³ Cfr. VÁZQUEZ ALFARO. José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, Ob. Cit., p. 126.

del yugo español sino que además pretendía el establecimiento de una nueva estructura ideológica y política en nuestro país.

Con el afán de lograr estos objetivos, se elaboraron una serie de documentos que pretendían establecer un orden jurídico y legal en el país, de entre ellos destacan los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón, cuya principal aportación radicaba en su artículo 5°, en el que se establecía que la soberanía dimanaba del pueblo para depositarla en sus representantes, recogiendo así el principio de división de poderes.

1.3.2.2 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Sobre este Reglamento, el Mtro. Felipe Tena Ramírez señala que, una vez terminada la lucha armada y una vez firmada el Acta de Independencia el 28 de septiembre de 1821, se instaló una Junta Provisional de Gobierno encargada de gobernar de manera interina al país y de instalar un Congreso Constituyente, el cual emitió las Bases Constitucionales de 24 de febrero de 1822, cuya base quinta recogió una vez más el principio de división de poderes. Para el 19 de mayo del mismo año, Agustín de Iturbide fue nombrado Emperador de México, sin embargo la mala relación de éste para con el congreso constituyente terminó con la disolución del mencionado congreso, estableciéndose en su lugar la Junta Nacional Instituyente, integrada por un reducido número de diputados del antiguo congreso, en relación a las provincias.⁴

Esta junta aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, documento que en su artículo 23 establece que el sistema de gobierno del Imperio Mexicano se compone de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales son incompatibles en una misma persona o corporación, mientras

⁴Cfr. TENA RAMIREZ. Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Decimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 122

que en su artículo 29 determinaba que el Poder Ejecutivo residía exclusivamente en el Emperador como jefe supremo del Estado, cuya persona era sagrada e inviolable y solo sus ministros eran responsables de los actos de gobierno que autorizaban para que tuvieran efectos legales, por lo que en relación con el artículo 79 Base Segunda se desprendía que el Supremo Tribunal de Justicia tenía facultades para juzgar a los Secretarios de Estado o de Despacho cuando por queja, se declarara que había lugar a exigir la responsabilidad a alguno de estos funcionarios, sin embargo tal disposición no tuvo aplicación alguna. Finalmente, como consecuencia de la promulgación del Plan de Veracruz y el Plan de Casa Mata, el Congreso Constituyente quedó reinstalado y Agustín de Iturbide se vio obligado a abdicar.⁵

1.3.2.3 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Después de la experiencia transitoria de una forma de gobierno centralista, el 5 de noviembre de 1823 se instaló un nuevo congreso constituyente, que promulgó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, instrumento que se vio influenciado por la tradición judicialista norteamericana e incluso pretendió crear un sistema de tribunales similar al del modelo norteamericano, al recoger igualmente el principio de separación de poderes. Con esta nueva Constitución, se continuó con la práctica de plantear los conflictos administrativos ante el Poder Judicial y aunque confería algunas facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de asuntos administrativos, en la práctica nunca existió una jurisdicción administrativa completa.

1.3.2.4 Las Siete Leyes de 1836

En relación con este ordenamiento, el autor José Luis Vázquez Alfaro señala que éstas eran de corte centralista y tuvieron como principal fruto la creación

⁵ Cfr. TENA RAMIREZ. Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995, Ob. Cit. p. 124*

del Supremo Poder Conservador, de este ordenamiento, por cuanto hace a la materia contencioso-administrativa es posible destacar el establecimiento, en la primera ley, de un medio de impugnación denominado reclamo, el cual podía ser promovido ante la Suprema Corte de Justicia y con el cual el interesado reclamaba las resoluciones de las expropiaciones decretadas por causa de utilidad pública.⁶

Dentro de la quinta ley, se daban las bases para la organización y establecimiento de facultades del Poder Judicial, el cual se depositaba en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores de los Departamentos, Tribunales de Hacienda y en los Juzgados de Primera Instancia como puede observarse en esta ley se establecía de manera clara la creación de tribunales especializados en materia hacendaria instituyéndose de esta manera el contencioso tributario, siendo destacable que las sentencias dictadas por los citados tribunales eran impugnables ante los Tribunales Superiores de los Departamentos, a los cuales les correspondía conocer también de los recursos de nulidad, dejando de esta manera la última instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tras los constantes conflictos internos entre liberales y conservadores, el conflicto armado con Francia, así como las tendencias separatistas de Yucatán y Texas, el 28 de septiembre de 1841 se expidieron las Bases de Tacubaya, que dejaron sin sustento la Constitución de las Siete Leyes.

1.3.2.5 Las bases de 1853

Las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución” promulgadas en el año de 1853 por el general Antonio López de Santa Anna, contenían en su artículo noveno, algunos esbozos del contencioso-administrativo, siendo las primeras en dar un sustento

⁶ Cfr. VÁZQUEZ ALFARO. José Luis, *Ob. Cit.*, p. 130

constitucional a dicha materia dentro del Poder Ejecutivo. Conforme a las bases, se estableció un Consejo de Estado, con funciones de asesoría y consulta, competencia que fue ampliada por ordenamientos posteriores en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.⁷

1.3.2.6 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853

Expedida el 25 de mayo de 1853, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, fue la primer ley que pretendía solucionar los conflictos contencioso administrativos.

Esta ley fue promovida por el entonces Ministro de Hacienda Teodosio Lares, promotor del primer intento de introducir un Consejo de Estado inspirado en el sistema francés. Este Consejo contaba con una sección de lo contencioso administrativo compuesta de cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República. Estableció una separación entre el ámbito de competencia de la autoridad judicial y la autoridad administrativa, pues en su artículo primero establecía la prohibición para la autoridad judicial de conocer sobre las controversias contencioso-administrativas; para entonces la competencia contenciosa-administrativa estaba relacionado con obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, entre otras mencionadas en el artículo segundo.⁸

El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado se componía de tres fases, la primera de ellas voluntaria, mientras que las dos fases restantes correspondían a la primera y segunda instancia de la jurisdicción contenciosa, “Sin embargo a pesar de este esfuerzo para legislar la materia contenciosa administrativa, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo fue

⁷ Ídem.

⁸Cfr. NAVARRO. Juan R., *Legislación mejicana, o sea colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde la consumación de la independencia. “Tomo que comprende de abril a julio de 1853”*, Imprenta de Juan N. Navarro, México, 1853, pp. 131 - 134.

impugnada atendiendo a la tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, en ese entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, aduciendo que dicha Ley era violatoria al principio de división de poderes, el Ejecutivo y el Judicial, reunidos en una persona, el Presidente de la República”⁹

Esta legislación, es un antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pues contemplaba la creación de tribunales autónomos que no estarían dentro del poder judicial.

1.3.2.7 Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes de 1924

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1924 por el Ejecutivo Federal en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión, esta ley puede ser considerada como el primer antecedente inmediato de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y sus posteriores reformas.

La competencia material de esta ley abarcaba infracciones a las leyes que regulaban los impuestos federales en general, señalándose en el artículo primero de la misma como autoridad competente para conocer del procedimiento que establecía, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien podía actuar por si misma o por medio de las oficinas recaudadoras y de un jurado de penas fiscales, a este último le fue conferida además la facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos.

⁹ RAMÍREZ CHAVERO. Iván, *El juicio contencioso administrativo*, segunda edición, Ed. Sista, México, 2006, p. 25.

El artículo 22 de la ley en comento, establecía la optatividad del procedimiento administrativo pues los particulares podían optar por agotar dicho procedimiento o acudir ante el Juzgado de Distrito competente para formular las reclamaciones pertinentes, sin embargo una vez que elegían una de las dos vías no podían abandonarla para iniciar la otra pues la interposición de uno de los dos medios de defensa, excluía al otro.¹⁰

1.3.2.8 Ley de la Tesorería de la Federación de 1927

De 10 de febrero de 1926, esta ley destaca dentro de presente estudio toda vez que a decir del autor Ramón Martínez Lara, establecía dentro de su Título Segundo el juicio sumario de oposición, que consistía en la posibilidad que tenía una persona de oponerse a los adeudos fiscales mediante su interposición ante el Juzgado de Distrito que resultara competente, en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente en que se hubiera garantizado el interés fiscal.¹¹

Conforme a esta ley, la oposición procedía cuando se pretendía que la autoridad judicial declarara que la persona afectada no era deudora del crédito, no tenía responsabilidad exigible, el crédito se había extinguido legalmente, o bien, el monto del mismo era inferior al exigido.

Sobre la materia, el maestro Antonio Carrillo Flores considera que “No obstante el respaldo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dió a este juicio al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la hacienda pública mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades

¹⁰ Cfr. VÁZQUEZ ALFARO. José Luis, Ob. Cit. p. 142.

¹¹ Cfr. MARTÍNEZ LARA. Ramón, *El contencioso administrativo en México*. Ed Trillas, México, 1990, p.91.

fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía el interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción...”¹²

1.3.3 ETAPA CONSTITUCIONAL

1.3.3.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936

Fue emitida por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo Federal por decreto de fecha 30 de diciembre de 1935 para la organización de los servicios públicos hacendarios, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936 y entró en vigor el 01 de enero de 1937; siendo su aportación más importante, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual fue concebido como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés. Dicho Tribunal tenía las siguientes características:

- Se trataba de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo, encargado de resolver controversias administrativas y de carácter fiscal.
- Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada, entendiéndose ésta como la facultad que se otorga al tribunal para emitir sus propios fallos.
- Fue en un principio un tribunal de simple anulación, ya que el efecto de sus fallos se limitaba a la simple anulación de los actos administrativos impugnados.
- Su competencia se limitaba a la materia fiscal.¹³

¹² CARRILLO FLORES. Antonio, *El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio*, novena edición, s.e. México, 1966, citado por Margain Manatou. Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, Ed. Porrúa, décimo tercera edición, México, 2006, p.75

¹³ CARRILLO FLORES. Antonio, *El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio*, ob. cit. p. 146

La Ley de Justicia Fiscal derogó además en su artículo quinto transitorio, "...todos los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establecen y regulan el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales federales, así como todas las disposiciones que se opongan al cumplimiento de esta ley..."¹⁴

"El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la Constitución no sería violada."¹⁵ El problema sobre su constitucionalidad surgió no obstante que la exposición de motivos de la citada ley justificaba su existencia, defendía su constitucionalidad, importancia y existencia. La misma señalaba:

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

¹⁴ NAVA NEGRETE. Alfonso, *Legislación Comparada de Justicia Administrativa*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1987, p. 84

¹⁵ LUCERO ESPINOSA. Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 22

vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de Tribunales Administrativos que, aunque independientemente de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de los que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras, será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.”¹⁶

Conforme al artículo 2° de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Tribunal Fiscal de la Federación se integró con 15 magistrados designados como en la actualidad por el Presidente de la República, los cuales actuaban en pleno o

¹⁶ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Ed. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, pp. 15-16.

en 5 Salas de 3 magistrados cada una, con jurisdicción territorial en toda la República, designándose cada año a uno de los quince magistrados como Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien además era Presidente de la Sala de la que formaba parte.

Las funciones del pleno eran fundamentalmente de Administración del Tribunal pero tenía una labor importantísima: la de fijar la jurisprudencia cuando las Salas dictaran resoluciones contradictorias.

En relación con la competencia material que se atribuyó al naciente Tribunal, el Magistrado Alejandro Sánchez Hernández¹⁷, quien fuera Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos señala que ésta comprendía aquellas controversias que se suscitaban entre los particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, concretamente las que versaban sobre:

- Resoluciones que determinaban la existencia de créditos fiscales, lo fijaban en cantidad líquida o daban las bases para su liquidación.
- Las sanciones por infracciones a las leyes fiscales.
- Responsabilidad administrativa en materia fiscal.
- Cuestiones relativas al procedimiento administrativo de ejecución.
- Negativas de devolución de impuestos.
- Resoluciones favorables a un particular impugnadas por dicha Secretaría.
- Derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos y en general sobre cualquier resolución dictada en materia fiscal que causara un daño no reparable por algún recurso administrativo.

¹⁷ Cfr. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ. Alejandro, *Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Disponible en Internet: <http://www.revistanotarios.com/files/Estructura%20y%20Funcionamiento%20del%20Tribunal%20Federal%20de%20Justicia%20Fiscal%20y%20Administrativa.pdf>, fecha de consulta: 05 junio de 2012.

1.3.3.2 Código Fiscal de la Federación de 1938

El 31 de diciembre de 1938 es promulgado en México el primer Código Fiscal de la Federación, el cual recogió íntegramente la Ley de Justicia Fiscal. Este código forma parte importante en los antecedentes del Tribunal pues en su primera parte se regulaba la relación entre el contribuyente y el fisco federal además de los delitos fiscales federales mientras que la segunda parte la dedicaba al juicio de nulidad, conocido entonces como: fase contenciosa del procedimiento tributario, así como a la organización del Tribunal.

No obstante que la reglamentación contenida en la Ley de Justicia Fiscal pasó a formar parte del primer Código Fiscal de la Federación de 1938, la estructura del Tribunal se mantuvo hasta diciembre de 1946, ya que en esa fecha, al haberse ampliado la competencia para conocer de las contiendas fiscales del Departamento del Distrito Federal se aumentaron de 5 a 7 las salas que lo integraban, cada una conformada por 3 Magistrados, es decir existían 21 Magistrados. En el año de 1962, se reformó nuevamente su estructura para aumentar a 22 Magistrados y por tanto el Presidente del Tribunal dejó de formar parte de las Salas salvo cuando faltara uno de los Magistrados caso en el cual debía suplirlo, siempre y cuando la falta no excediere de un mes.¹⁸

Durante su vigencia, el Código Fiscal de la Federación de 1938 incrementó la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de reclamación de créditos a cargo del gobierno federal, créditos por concepto de aportaciones, intereses y capitales constitutivos determinados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, fianzas expedidas a favor de autoridades federales y locales, interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal, así como de aquellas resoluciones que negaran o redujeran las pensiones y demás prestaciones

¹⁸ *Ibidem.* p. 168-169

sociales que se concedan a favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacionales.¹⁹

Por cuanto hace al trámite del juicio contencioso administrativo, el código contemplaba que la demanda debía presentarse en un plazo de 15 días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se hubiere notificado la resolución impugnada, mientras que la demandada contaba con un plazo de sólo 10 días para producir la contestación, a excepción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual contaba con un plazo de 20 días. De igual manera en el mismo auto en que se admitía la demanda, de acuerdo con el artículo 196 del código a estudio, se citaba para la audiencia de ley dentro de un plazo que no excedía de un mes, aunque dicha audiencia podía suspenderse o prorrogarse.

En términos generales, el procedimiento contencioso administrativo, se reguló de la misma forma que se encontraba en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, con los mismos plazos para cada fase del juicio. El citado código tuvo vigencia por más de 25 años.

1.3.3.3 Código Fiscal de la Federación de 1967

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, que según su artículo primero transitorio entró en vigor el primero de abril del mismo año, mientras que según el artículo segundo transitorio, derogó:

1. El Código Fiscal de la Federación de 1938, sus adiciones y reformas.
2. La Ley de 30 de diciembre de 1946 que creó un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁹ Idem.

3. La Ley de 29 de diciembre de 1948 que creó un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las autoridades del departamento del Distrito Federal.
4. El Decreto de 21 de abril de 1959 que creó la Auditoría Fiscal Federal.

Respecto de su promulgación, el Maestro Emilio Margain señaló: “Podemos considerar que este Código que entró en vigor el 1° de abril de 1967, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico.”²⁰

Para algunos autores el Código Fiscal de la Federación de 1966 no significó un avance extraordinario para el derecho tributario en nuestro país al hacerse únicamente una reestructura del anterior código, mejorándose técnicamente la ubicación de las disposiciones jurídicas relativas a esta materia, subsanando las lagunas existentes y eliminando las disposiciones relacionadas con la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales se establecieron en la Ley Orgánica del mismo y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1966.

Por cuanto hace a los plazos dentro del juicio contencioso administrativo, estos tuvieron cambios pues comenzaron a ser más largos; esto es, de conformidad con el artículo 192 de Código en cita, la demanda debía ser presentada dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se hubiere notificado la resolución impugnada, una vez admitida la misma se

²⁰ MARGAIN MANATOU. Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimidad*, ob. cit. p. 72-73.

corría traslado de ella a las demandadas para que la contestaran dentro del término de 15 días, en ese mismo acuerdo se citaba para la audiencia de juicio, la que debía celebrarse dentro de los 45 días posteriores a la emisión de dicho auto. El proyecto de sentencia debía formularse dentro de los 15 días posteriores a la celebración de la audiencia.

En relación con lo expuesto, nos señala el Maestro Alfonso Cortina Gutiérrez que, “El Tribunal era ya, en 1966, un órgano de jurisdicción recargado de trabajo y no se intentó entonces solucionar la acumulación de asuntos no resueltos. Después de treinta años de funcionamiento del Tribunal, este ya tenía una gran carga de trabajo y por lo tanto, una cantidad considerable de acumulación de asuntos no resueltos.”²¹

1.3.3.4 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967

En esta ley se contenía la organización y atribuciones propias del Tribunal, dentro de los artículos 1, 2 y 3 se establecía que el Tribunal Fiscal de la Federación era un tribunal administrativo dotado de plena autonomía e integrado por 22 Magistrados, distribuidos en 7 salas de 3 Magistrados cada una. El Presidente del Tribunal Fiscal era designado por el Pleno en la primera sesión de cada año, duraba en su encargo un año, podía ser reelecto y no integraba Sala.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, contemplaba la competencia material del mismo otorgando facultades a sus Salas, además, sobre resoluciones que impusieran responsabilidades contra funcionarios o empleados de la federación o del Departamento del Distrito Federal por actos que no fueran delictuosos, así como en contra de resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que fueran competencia del Tribunal.²²

²¹ CORTINA GUTIÉRREZ. Alfonso, *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, Ed. Themis, México, 1993, p. 260.

²² Cfr. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ. Alejandro, ob. cit. p. 169

1.3.3.5 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, señalaba en su exposición de motivos que surgía como consecuencia del programa de reformas administrativas llevadas a cabo por el Gobierno Federal, el crecimiento demográfico y la necesidad de establecer un equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el resto del país. Con ella se establecieron en el país 11 regiones fiscales en las que los contribuyentes podían interponer los recursos administrativos en contra de resoluciones dictadas por las unidades administrativas y las autoridades fiscales locales coordinadas con la autoridad fiscal federal o que actuaran por delegación de facultades.

Terminada la fase oficiosa, el causante podía defender sus derechos promoviendo el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo la estructura que mantenía el Tribunal impedía que las controversias de su competencia pudieran tramitarse en dichas regiones ante la inexistencia de salas regionales foráneas.

Por lo anterior, el año de 1978 marca una nueva etapa en la evolución de la institución que nos ocupa, observándose un cambio radical en su estructura al desconcentrarse del Distrito Federal, organizándose regionalmente ante la exigencia nacional de equilibrar el desarrollo en todas las regiones del país y acercar la justicia fiscal lo más posible a los contribuyentes de toda la República.

Así observamos por una parte que a través de su nueva ley orgánica, se crea una Sala Superior con residencia en el Distrito Federal integrada por nueve magistrados especialmente nombrados para ese efecto, destacando entre los asuntos de su competencia: el de fijar la jurisprudencia y por primera vez la de ejecutar acciones de órgano superior de revisión; estableciéndose así dos

jerarquías jurisdiccionales claramente definidas, resolver los recursos de revisión y queja promovidos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales; señalar la sede de dichas Salas, así como fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados que las integraban.²³

Por cuanto hace a su competencia material, ésta seguía siendo prácticamente la misma, con la diferencia de que las Salas Regionales serían competentes para conocer solo de aquellos actos de autoridad pertenecientes a la circunscripción territorial de cada región. Al respecto cabe resaltar la incorporación de la competencia en materia de comercio exterior como consecuencia de la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

1.3.3.6 Código Fiscal de la Federación de 1981

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981, señalaba en su artículo primero transitorio que entraría en vigor el día primero de octubre de 1982; en realidad entró en vigor hasta el día 1 de enero de 1983, a excepción de Título VI denominado “Del Procedimiento Contencioso”, que entró en vigor hasta el 1 de abril de ese mismo año.

Los principales cambios que se encontraron en esta nueva regulación del procedimiento contencioso administrativo fueron en los plazos que se otorgaron a las partes y que se ampliaron, situación que ocasionó un retroceso ya que desde la creación del Tribunal, éstos habían sido cortos, ocasionándose con ello que dejara de cumplirse con el mandato constitucional de una impartición de justicia pronta y expedita.

La demanda debía presentarse por escrito dentro de los 45 días siguientes a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación del acto impugnado

²³ Ídem.

mientras que el plazo para la contestación de la misma se amplió a 45 días, para el caso de la ampliación y contestación a la ampliación de demanda el plazo era de 20 días. El Magistrado instructor declaraba cerrada la instrucción 10 días después de la contestación de demanda o de la ampliación de la misma; las partes contaban con 5 días comunes para la presentación de alegatos, el proyecto de sentencia debía ser formulado por el Magistrado instructor dentro de los 30 días siguientes al en que se hubiera cerrado la instrucción, prácticamente como se encuentra hoy el procedimiento ordinario.

Al respecto el Licenciado Emilio Margain Manatou señala que las principales novedades de este Código son que "...A partir de 1990 sólo se prevé el recurso de revisión que las autoridades demandadas puedan hacer valer contra las sentencias emitidas en su contra por las Salas Regionales y Sala Superior del citado Tribunal..."²⁴

1.3.3.7 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y por disposición de su artículo primero transitorio, entró en vigor el 1° de enero de 1996.

Ésta nueva ley, tomando en consideración el continuo incremento de los juicios promovidos por los particulares, reestructuró la Sala Superior, componiéndose ahora de 11 Magistrados, se dividió en dos secciones de cinco magistrados cada una y uno de ellos fungía como Presidente del Tribunal. En relación con su competencia material, esta siguió siendo la misma que la del código de 1967.

En cuanto a las Salas Regionales, desaparecieron algunas y se incorporaron otras con la finalidad de lograr una estructura eficiente para el Tribunal.

²⁴ MARGAIN MANATOU. Emilio, ob. cit. p. 78

1.3.3.8 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2007

El 06 de diciembre del año 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya característica principal es la de reflejar en su denominación el alcance de la competencia de este órgano la cual quedó delineada en dieciséis fracciones enumeradas en el artículo 14, además de establecer una formula genérica que permite al tribunal conocer de todas las resoluciones que a través de la figura establecida en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se entienden negadas de manera ficta en las materias de competencia del Tribunal; así como de aquellas en que se niegue la constancia de la resolución positiva ficta cuando así lo establezca el ordenamiento jurídico que rige tales materias.

Además de la competencia ya otorgada a este órgano jurisdiccional, el Magistrado Sánchez Hernández²⁵, quien nos expone acerca de las transformaciones de Tribunal, menciona que a partir del año 2000 el Legislador le da un nuevo voto de confianza a la Justicia Administrativa Federal, al otorgársele competencia en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para conocer de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pusieran fin al procedimiento administrativo, a una instancia o que resolvieran un expediente, y que podrían impugnarse vía recurso de revisión o la vía jurisdiccional correspondiente, la cual, según determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la jurisprudencia 139/99, podría efectuarse mediante el juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir mediante un procedimiento contencioso administrativo.

²⁵ Cfr. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ. Alejandro, ob. cit. p. 169.

La importancia de tal determinación deviene del hecho de que el ordenamiento en cita es aplicable a todos los procedimientos efectuados por la administración pública mexicana, por lo que la competencia del Tribunal se desplaza a todos ellos, con excepción de algunas materias previstas en el artículo primero de la mencionada Ley, las cuales son: *“las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencias económica y prácticas desleal de comercio internacional”*.

Esta excepción no significa la exclusión real del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que las de carácter fiscal, responsabilidades de los Servidores Públicos, Competencia Económica en la parte relativa a multas y Comercio Exterior, son competencia material del tribunal de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 del Código Fiscal de la Federación.

1.3.3.9 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

El 1 de diciembre del año 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que entró en vigor en toda la República Mexicana el 1 de enero del año 2006, según lo establecía su artículo primero transitorio.

La promulgación de esta Ley, resulta importante, toda vez que de conformidad con su artículo segundo transitorio, a partir de su entrada en vigor, se derogaba el Título VI del Código Fiscal de la Federación de 1981, denominado “Del Procedimiento Contencioso Administrativo”.

La citada legislación mantuvo los plazos que ya se venían considerando en el derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación y es la que actualmente

regula el juicio contencioso administrativo. Estableció en su artículo 2 que el juicio contencioso administrativo federal procedía contra las resoluciones definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De igual manera, con esta legislación se incorpora el concepto de “litis abierta”, el cual implica que cuando una resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Como hemos visto, a lo largo de su historia el Tribunal ha ido evolucionando de acuerdo a los requerimientos de administración de justicia, de manera que en la actualidad conoce de diversas materias y de prácticamente todo tipo de actos provenientes de las autoridades de la administración pública federal, lo anterior nos lleva a comprender la necesidad del establecimiento de nuevos mecanismos para lograr el ideal de administración de justicia que persigue este Órgano.

Bajo estas consideraciones, el 10 de diciembre de año 2010, 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” en el que se adicionó un nuevo Título que regula el Juicio en la Vía Sumaria, en oposición al juicio ordinario, en este nuevo procedimiento sustancialmente se acortaron los plazos para la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, en los supuestos en los que es procedente.

CAPÍTULO SEGUNDO

2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El juicio contencioso administrativo y los tribunales de lo contencioso administrativo federal y local tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo anterior, en el presente capítulo realizaré un estudio de los artículos constitucionales que tienen principios aplicables para el referido juicio y los órganos jurisdiccionales consecuentes.

2.1 LOS DERECHOS HUMANOS A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas, define los derechos humanos de la siguiente manera:

“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.”²⁶

Así mismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de nuestro país al hablar de los derechos humanos señala que estos: *“Son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización*

²⁶ Disponible en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2012.

efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.”²⁷

Los derechos humanos son un eje rector en las políticas públicas del Estado Mexicano y cobran especial trascendencia en el presente estudio toda vez que al hablar de los principios constitucionales que rigen el juicio contencioso administrativo, éstos deberán estudiarse a la luz de la nueva concepción que de los mismos se ha adoptado; por lo anterior, no pueden estudiarse como simples garantías de un derecho regulado por nuestra Constitución sino como principios básicos de interpretación de la misma y de todas aquellas normas que regulen un derecho en favor de los ciudadanos, independientemente de que se encuentren o no consagrados en nuestra carta magna.

Ahora bien, el pasado 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”; dicho decreto resulta importante para el estudio que nos ocupa toda vez que existe una modificación no solo en la nomenclatura sino en la concepción que actualmente se tiene sobre los derechos humanos.

Si bien el tema central de la presente investigación no lo es la mencionada reforma, tal como se apuntó con anterioridad, la misma resulta importante toda vez que al hablar de aquellos principios que rigen el juicio contencioso administrativo, los mismos deberán necesariamente analizarse a la luz de esta nueva concepción que de los derechos humanos se tiene en nuestro país; por lo anterior considero puntual hacer unas breves notas acerca del contenido de

²⁷ Disponible en la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx/node/30>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2012.

esta reforma, para lo cual se retoman las ideas del investigador Miguel Carbonell²⁸, quién en su artículo intitulado *“La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”* esboza los principales puntos de la aludida reforma de entre los que destacan los siguientes:

- ❖ Hay un cambio en la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, en el que anteriormente se utilizaba el concepto de “Garantías Individuales” y que a partir de la reforma se llama “De los derechos Humanos y sus Garantías”.

Al respecto, el citado autor manifiesta que... “la expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de “derechos fundamentales...”²⁹

- ❖ Con dicha reforma, el artículo primero constitucional, en vez de “otorgar” los derechos, ahora los reconoce, es decir se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.

En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrado no solamente por la Carta Magna, sino también por los tratados internacionales),

²⁸ *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*. Disponible en internet: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>, fecha de consulta: 11 de diciembre de 2012.

²⁹ Idem.

a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.

- ❖ Se incorpora el principio de interpretación “pro personae”, el cual supone que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.³⁰

- ❖ Se señala en el párrafo tercero del artículo primero constitucional, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

Por su parte, el maestro Alberto Del Castillo Del Valle³¹, señala que las garantías del gobernado (como anteriormente eran llamadas) son medios jurídicos de protección de los derechos del hombre frente a las autoridades públicas; derechos que se encuentran previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos primordialmente, pero que también podemos encontrar en diversos ordenamientos legales. Según esta concepción, las llamadas garantías, ahora derechos humanos, implican un medio jurídico para la protección de los derechos humanos y no los derechos en sí, es decir, hay

³⁰ Ídem.

³¹ Cfr. DEL CASTILLO DEL VALLE. Alberto, *Garantías del Gobernado*, segunda edición, Ed. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2005, p. 13.

una diferencia entre los derechos humanos, los cuales son inherentes a los hombres, son preexistentes y las garantías que son un medio de protección de los mismos ante las autoridades públicas, situación que se vio subsanada con la reforma constitucional ya citada, por lo que actualmente hablamos de derechos humanos y no de garantías.

Como ya se mencionó, lo anterior tiene relación con el presente trabajo toda vez que derivado de la reforma del 10 de diciembre del año 2010, que tuvo como resultado el establecimiento de este nuevo procedimiento en materia contenciosa administrativa denominado “procedimiento sumario”, el mismo deberá analizarse bajo esta nueva concepción que de los derechos humanos se ha adoptado y porque tanto el juicio contencioso administrativo como los tribunales de lo contencioso administrativo federal y locales, tienen su fundamento en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que obliga al estudio de aquellos principios constitucionales que resultan aplicables tanto a estos tribunales como a los procedimientos que ante ellos se ventilan.

2.2 LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU JERARQUÍA DENTRO DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Los tratados internacionales son un motor esencial en el desarrollo reciente de los derechos fundamentales en México y el mundo. En los tratados internacionales y en la interpretación que de ellos han hecho los organismos de la Organización de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, pueden encontrarse tanto derechos que no están previstos en la Constitución mexicana, como perspectivas complementarias a las que ofrece nuestra Carta Magna.

Por cuanto hace a la jerarquía de los tratados internacionales dentro de nuestro régimen jurídico, el Maestro Carlos Arellano García,³² señala que la misma deriva del estudio que se realice a los artículos 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales señalan:

Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

....

X. *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; ...*

Del texto anteriormente transcrito, desprendemos la facultad del Ejecutivo Federal para celebrar tratados internacionales a nombre de nuestro país, aunque dicha facultad se encuentra limitada por el contenido del artículo 76 constitucional, el cual establece que el órgano facultado por nuestra Constitución para ratificar los tratados internacionales celebrados por el Poder

³² Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Primer curso de Derecho Internacional Público*, Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 2009, pp. 695 a 707.

Ejecutivo es el Senado de la República, de manera que la celebración de un tratado es una actividad conjunta entre el Presidente y el Senado. El referido artículo 76 establece lo siguiente:

Artículo 76. *Son facultades exclusivas del Senado:*

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;...

Por su parte, el artículo 133 de nuestra Constitución, hace referencia a los tratados internacionales en los siguientes términos:

Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Señala entonces Carlos Arellano García que del texto transcrito se desprende que en el más alto grado jerárquico dentro del sistema jurídico mexicano se encuentra a la Constitución, seguida de las leyes que emita el Congreso de la Unión y a los tratados internacionales³³. Debido a lo anterior, tradicionalmente los tratados internacionales fueron considerados en un rango inferior al de las normas constitucionales pero en igual jerarquía que las leyes federales, al respecto las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron evolucionando, desde el criterio antes mencionado, hasta una nueva concepción en que se estableció que los tratados en el orden jurídico mexicano están situados jerárquicamente sobre la legislación federal, por lo que en caso de contradicción con ésta o a falta de regulación efectiva, prevalecería lo dispuesto por los tratados. Con lo anterior tenemos que a los tratados internacionales se les da una categoría infra constitucional pero a su vez supra legal, a continuación se transcriben las tesis que contienen los citados criterios.

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto

³³ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Primer curso de Derecho Internacional Público*, Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 2009, pp. 695 a 707

constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Es decir, constituyen lo que se conoce como bloque de constitucionalidad, esto es, una especie de categoría jurídica integrada por aquellas normas que tienen una jerarquía de carácter constitucional dentro del ordenamiento legal.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley

Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante

para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

En el caso de la jurisprudencia anterior, cabe acotar que se habla de tratados internacionales en general y no específicamente de tratados relativos a Derechos Humanos.

Ahora bien, con la reforma del 10 de junio del año 2011 y en atención a los principios que ésta reguló y que ya fueron tratados con anterioridad, desaparece la jerarquía que se asignaba a los tratados internacionales dentro del sistema jurídico mexicano por lo que las interpretaciones jurisprudenciales que citamos con anterioridad dejan de ser vinculantes para aquellos tratados internacionales que versen sobre derechos humanos, ya que el artículo 1 de nuestra Carta Fundamental elevó a rango constitucional todas aquellas normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que México sea Estado parte.

Por otro lado, el Maestro Jorge Ulises Carmona, destaca dentro de su artículo *“La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”*³⁴, que aquellos tratados que no versen sobre derechos humanos por exclusión tendrán el rango ya otorgado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir por encima de las leyes federales y en un nivel inferior al de la Constitución, pero que en atención al principio *pro personae* pueden ser preferidos a las normas del texto constitucional si proveen una protección mayor a favor de la dignidad de los seres humanos.

2.2.1 LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José, fue suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de

³⁴ CARBONELL. Miguel y Pedro Salazar, coordinadores. *La Reforma Constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 39 a 62.

Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

Los Estados partes en esta Convención se "comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna". Si el ejercicio de tales derechos y libertades no estuviese ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte están obligados a adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos. Se establece además la obligación de buscar el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles por vía legislativa u otros medios apropiados. Como medios de protección de los derechos y libertades, el llamado Pacto de San José establece dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En relación con este Tratado, nuestro país realizó las siguientes declaraciones:³⁵

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62,1 de la misma, a excepción de los casos derivados

³⁵ Disponible en internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>, consultado el día 11 de junio de 2012.

de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

De lo anterior, obtenemos que el Pacto de San José es uno de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que rige a nuestro país y que con la aludida reforma de 10 de junio de 2011, se encuentra ahora en un nivel jerárquico igual al que ocupa nuestra Constitución. Por cuanto hace al derecho de los ciudadanos de tener en todo momento el acceso a la impartición de justicia por parte del Estado, dicha convención señala:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social,

posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social...”

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 25. Protección Judicial

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

2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de

toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De los artículos anteriormente citados desprendemos que los firmantes de este Convenio se comprometen a respetar los derechos y libertades ahí reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio sin discriminación alguna, y que en el caso específico implica la obligación para los Estados Parte, incluido nuestro país, de hacer respetar el derecho de toda persona a que se le administre justicia, garantizándose los derechos inherentes a tal prerrogativa, lo anterior en conjunción con el contenido del artículo 1° de dicho Convenio.

2.3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

2.3.1 Artículo 1° constitucional

Mediante el decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio, se reformó el artículo 1 constitucional y se modificó la denominación del Capítulo Primero del Título Cuarto de la referida Constitución por lo que ahora se llama “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.

El actual artículo 1° Constitucional establece:

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos*

reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

...”

Con la reforma al aludido artículo constitucional y tal como quedó esbozado al principio del presente capítulo, se incorporaron en este numeral tres principios:

- Interpretación conforme.
- Principio pro persona.
- Control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos.

2.3.2 Artículo 14 Constitucional

El artículo 14 constitucional señala:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...”

Como primer principio constitucional, en el artículo en cita se encuentra el consistente en que el juicio se debe seguir ante tribunales previamente establecidos, al respecto el Doctor Ignacio Burgoa consideraba: “...el adverbio “previamente”, empleado en el segundo párrafo de artículo 14 constitucional, no debe conceptuarse como significativo de mera antelación cronológica, sino como denotativo de la preexistencia de los tribunales al caso que pudiese provocar la privación, dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos en número a indeterminados .”³⁶

Al respecto, el Doctor Burgoa también hacía referencia al hecho de que el concepto de *tribunal* no debía entenderse en un sentido totalmente estricto, es decir, no debía considerarse como tales únicamente a los órganos del Estado

³³ BURGOA ORIHUELA. Ignacio, *Las garantías individuales*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México , 1944, p. 546

que estén constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial ya sea federal o local, si no que dentro de dicho concepto debe comprenderse a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el “juicio”, de manera que podemos incluir dentro de éstos a los tribunales administrativos, que si bien se encuentran adscritos al Poder Ejecutivo, gozan de la autonomía que les permite emitir sus fallos sin restricción alguna, luego entonces el citado principio aplica también para el llamado: juicio contencioso administrativo, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En relación con lo anterior, resulta procedente comentar que la citada garantía de audiencia no solo resulta vinculante a los tribunales propiamente dichos, sino que se hace extensiva a todas las autoridades administrativas en relación con la totalidad de los actos que emitan.

El artículo en mención también consagra como principio constitucional el consistente en que el juzgador debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, que cuando la autoridad va a dirimir determinado conflicto tiene como obligación ineludible e inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona a quien vaya dirigido el fallo, externe los medios de defensa que convengan a sus intereses.

Ahora bien, tomando en consideración los argumentos señalados en párrafos anteriores, el citado principio resulta plenamente aplicable a los fallos que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales se encuentran sujetos a la garantía contenida en el artículo 14 Constitucional; a efecto de reforzar lo anterior, considero prudente citar el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

TRIBUNAL FISCAL, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.

Las autoridades gubernativas deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, aunque las mismas no estén prevenidas en la ley secundaria, y no siempre resulta indispensable atacar de inconstitucionalidad la ley, dado que, como lo ha resuelto esta Suprema Corte de Justicia, **no obstante que el Tribunal Fiscal de la Federación no está facultado para declarar la inconstitucionalidad de una ley, tal tesis no impide que el propio tribunal sea competente para examinar y decidir si se ajusta o no a la Carta Magna un acto administrativo que no tiene los caracteres de una ley.** En efecto, conforme al artículo 202, inciso b), del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deben estar revestidos la resolución o el procedimiento impugnados. **El tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa, tanto si no se llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuanto en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales del procedimiento.**

2.3.3 Artículo 17 Constitucional

Retomando las palabras del Doctor Ignacio Burgoa³⁷ respecto a los principios el artículo que nos ocupa, éste señala que la garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas; en este sentido, si bien el presente trabajo no está encaminado al cumplimiento de plazos procesales en la impartición de justicia, si trata de recoger el espíritu del artículo en cuanto a la obligación del Estado de buscar los medios que permitan acelerar la impartición de justicia, de ahí que sea importante mencionar el artículo que nos ocupa como un fundamento importante del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria.

El artículo 17 de nuestra carta fundamental de derechos señala:

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

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

³⁷ Cfr. BURGOA ORIHUELA. Ignacio, *Ob. cit.* 160

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas.

Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

...”

A efecto de eliminar de nuestro sistema de justicia, el sistema de venganza privada, se previó el establecimiento de tribunales ante los cuales los particulares pudieran acudir para dirimir sus controversias por lo que se concluye que todo sujeto que tenga el carácter de gobernado es sujeto titular de este derecho, *que se le administre justicia por parte de los tribunales.*

Ahora bien, siguiendo el criterio del maestro Alberto del Castillo del Valle³⁸ para el debido estudio del derecho de administración de justicia contenida en el numeral 17 de nuestra Carta Magna, podemos subdividirlo de la siguiente manera:

❖ Derecho a la impartición de justicia "pronta":

La garantía de este derecho implica para el legislador la obligación de prever en la ley el establecimiento de términos y plazos que faciliten el desarrollo de todo proceso de forma rápida, de igual manera establece para el juzgador la obligación de respetar estos plazos y términos a efecto de que los juicios se resuelvan en un tiempo breve y así los gobernados tengan certidumbre jurídica respecto a sus pretensiones, excepciones y defensas pues implican en todo

³⁸ Cfr. DEL CASTILLO DEL VALLE. Alberto, *Garantías del Gobernado*, ob. cit. pp. 396-399

caso una afectación o beneficio directo hacia su esfera jurídica de derechos. Por lo anterior, es que en todo proceso se busca que los juzgadores emitan la sentencia respectiva de manera pronta, estableciéndose incluso tiempos en los cuales éstos tienen la obligación de dictar sentencia que resuelva el fondo del asunto lográndose así la impartición de justicia pronta.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante jurisprudencia relativa al artículo que nos ocupa, específicamente respecto a la justicia pronta, lo siguiente: “la garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes;...”³⁹ De lo anterior, se sigue la importancia de que en materia contenciosa administrativa se busque acelerar y eficientar aún más los procedimientos que se tramiten en la vía sumaria, aprovechando la especialización de los asuntos que se tramitan en esta vía.

❖ Derecho a la impartición de justicia "completa":

Su garantía conlleva la obligación para la autoridad jurisdiccional de dirimir en su integridad la litis planteada por las partes, de manera que debe pronunciarse sobre todas las pretensiones, excepciones y defensas que éstos planteen. Cabe decir que el cumplimiento de esta garantía no implica que el Juzgador deba condenar al demandado a todas y cada una de las prestaciones del actor o viceversa declarar procedentes todas las excepciones planteadas por el demandado, si no que dentro de la sentencia correspondiente deberá manifestarse, cualquiera que sea el sentido, sobre

³⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 187030. 2a. L/2002.. Tomo XV, Mayo de 2002, Pág. 299

todas ellas, de manera que las partes tengan la certeza de que la controversia fue debidamente estudiada y resuelta por el Juez.

❖ Derecho a la impartición de justicia "imparcial":

La imparcialidad en la actuación de los tribunales implica que el órgano encargado de resolver una controversia jurídica, no deberá tener interés personal alguno en el negocio, ya sea directo o indirecto, ello para garantizar que la litis planteada sea resuelta con total apego a la justicia y no a los intereses de amigos, parientes o personas afines al juzgador.

Con la finalidad de lograr lo anterior, se ha establecido en la ley la figura de los impedimentos, que son aquellas hipótesis en las cuales se contempla la posibilidad de que un juzgador que reciba un asunto en el cual pueda tener un interés especial, ya sea porque conoce a alguna de las partes o caso contrario, tenga una enemistad manifiesta con ellas, pueda dejar de conocer del negocio y permitir que otro juzgador conozca y resuelva la controversia planteada. Las figuras mencionadas son la excusa y la recusación.

❖ Derecho a la impartición de justicia "gratuita":

Partiendo desde el punto de vista de la prohibición de hacerse justicia por propia mano, los gobernados nos encontramos en la necesidad de plantear nuestras controversias ante tribunales estatales, los que están facultados y tienen la obligación de dirimir estas controversias.

En atención a lo anterior, nos señala el citado autor, que el servicio público jurisdiccional debe estar al alcance de todos los gobernados, independientemente de su nivel socioeconómico, de manera que existe prohibición constitucional de cobrar por la prestación del servicio público jurisdiccional es decir el pago de costas judiciales, entendiéndose por éstas,

la cantidad de dinero que debe pagarse a un tribunal por su actuación y que son distintas de las costas y gastos que se hayan erogado por quien obtuvo sentencia favorable y que sí deben ser cubiertos por la persona que perdió, pues debe reparar los daños y perjuicios ocasionados a quién tuvo que acudir a juicio a reclamar o defender un derecho y que ganó la instancia correspondiente.⁴⁰

2.3.4 Artículo 31, Fracción IV Constitucional

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la base constitucional del Derecho Fiscal por cuanto hace al fundamento de las contribuciones y que si bien no hace referencia directa al procedimiento contencioso administrativo, resulta aplicable por cuanto a que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán regirse por estos principios al momento de emitir sus fallos, el artículo en cita establece:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

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

Del citado artículo podemos desprender los siguientes principios:

- Obligación de los mexicanos
- Contribuir al gasto público

⁴⁰ Cfr. DEL CASTILLO DEL VALLE. Alberto, ob. cit. p. 399.

- Proporcionalidad
- Equidad
- Principio de legalidad en materia tributaria

A) Obligación de los mexicanos

Al respecto Don Alfonso Cortina Gutiérrez manifiesta que "...si mexicanos o extranjeros gozan de los derechos básicos del hombre, también deben estar colocados en el mismo rango en cuanto a sus obligaciones públicas, entre ellas la del pago de impuestos: "Es así como fácilmente se explica que la obligación de contribuir para los gastos gubernamentales que establece la fracción IV del artículo 31, es una obligación general, a pesar de que literalmente el texto se refiere a deberes de los Mexicanos. Nunca se ha pretendido interpretar ese texto constitucional, en el sentido de que los extranjeros están excluidos del pago el tributo."⁴¹

B) Contribuir al gasto público

Al respecto nos dice el Licenciado Raúl Rodríguez Lobato que "...el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal dispone la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio, es decir, a los gastos públicos del Estado como organización política soberana y sólo para esos gastos, por lo tanto, se excluye a los organismos que no forman parte de la Federación, Estado o Municipio". Así también señala que "Correlativamente a lo dispuesto en el mencionado artículo 31, fracción IV constitucional, los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV establecen que en la esfera federal el Congreso de la Unión discutirá y aprobará anualmente el presupuesto del Estado Federal, presupuesto que, entonces, sólo debe contener los gastos

⁴¹ CORTINA GUTIÉRREZ. Alfonso, *Curso de política de finanzas públicas de México*, Ed. Porrúa, México, 1977, p.76, citado por Carrasco Iriarte. Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, Cuarta edición, Ed. Oxford, México, 2010, p.162.

públicos de la Federación y para cuya subvención se aprueban también las contribuciones que el propio congreso considera necesarias. Por lo tanto, el rendimiento de los impuestos debe destinarse única y exclusivamente para satisfacer los gastos para los cuales fueron decretados. Hacer cualquier otra distinción sería violar los preceptos constitucionales...”⁴²

C) Proporcionalidad

Este principio radica en que las contribuciones deben impactar a cada sujeto pasivo en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de tal manera que los contribuyentes que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Al respecto nuestro más Alto Tribunal ha considerado que la proporcionalidad tributaria se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes, la cual debe ser gravada en forma diferenciada, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino también en lo que se refiere al mayor o menor sacrificio.

Por proporcionalidad puede comprenderse que la forma fiscal debe ser general, sin excepciones y atendiendo a la capacidad económica de los contribuyentes. Como señala Emilio Margain Manautou, que un tributo sea proporcional significa que comprenda por igual a todos aquellos individuos que se encuentren colocados en la misma situación o circunstancia.

D) Equidad

El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a

⁴² RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl, *Derecho Fiscal*, Segunda edición, Ed. Oxford, México, pp. 66 y 67.

hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera; debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

E) Principio de legalidad en materia tributaria

Los impuestos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material como formal; es decir, por medio de disposiciones de carácter general, impersonales y emanadas del Poder Legislativo.

Al respecto el Maestro Hugo Carrasco Iriarte, señala "...Como lo ha destacado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la tributación con la que los ciudadanos de la república deben contribuir para gastos públicos, así de la Federación, del Distrito Federal como de los estados o municipios en que residan, además de que es preciso no solo que la ley establezca el impuesto, sino que también los elementos de la contribución como son entre otros la cuantía, los sujetos, el objeto, la base, la cuota, forma de pago; de otro modo sería la autoridad fiscal y no la ley, como lo ordena la Constitución Federal, la que fijaría los elementos esenciales del impuesto, con lo cual la tributación tendría un carácter arbitrario."⁴³

2.3.5 Artículo 73, Fracción XXIX-H Constitucional

El artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional preceptúa:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

⁴³ CARRASCO IRIARTE. Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, ob. cit., pp. 164 y 165.

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;

...

El citado artículo se refiere a la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo, por lo tanto en este precepto se encuentra el fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto al cual se habló dentro del primer capítulo del presente trabajo.

Respecto al citado precepto constitucional, el Licenciado Enrique Quiroz Acosta asevera que: “Conforme la vida del estado contemporáneo se ha ido haciendo más compleja y amplia, en distintas orbes han ido generándose fenómenos que implican la creación de órganos jurisdiccionales, de una parte especializados y de otra, separados orgánicamente del poder judicial como tal... Hoy en día lo que antes fue denominado el Tribunal Fiscal de la Federación, oficialmente y a partir del 2001 se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual tiene un ámbito de competencia muy amplio e importante para la vida de la administración pública de nuestro país.”⁴⁴

⁴⁴ QUIROZ ACOSTA. Enrique, *Lecciones de derecho constitucional*, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2006, pp. 269 y 270.

2.4 LOS PRINCIPIOS PROCESALES DE LA VÍA SUMARIA

El profesor José Ovalle Favela considera que los principios procesales “son aquellos criterios o ideas fundamentales, contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico, que señalan las características principales del derecho procesal y sus diversos sectores y que orientan el desarrollo de la actividad procesal”.⁴⁵

De esta manera tenemos que estos principios pueden ser enumerados expresamente en la ley a fin de facilitar su interpretación o por el contrario encontrarse implícitos en el ordenamiento positivo. En el caso de los ordenamientos legales del derecho procesal administrativo federal, es decir Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es evidente la ausencia de una enumeración de los principios procesales rectores del desarrollo de lo que ahora conocemos como juicio contencioso administrativo tradicional, así como del juicio contencioso administrativo en línea. En cuanto al juicio en vía sumaria, el legislador siguió la misma tendencia omisiva de enumeración de los principios procesales de la nueva vía.

No obstante lo anterior, a partir del contenido normativo del adicionado Capítulo XI al Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es posible desprender como principios rectores los de economía, concentración y celeridad.

El ***principio de economía***, según el profesor Ovalle Favela, establece que “se debe tratar de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos”.⁴⁶ De este principio

⁴⁵ OVALLE FAVELA. José, *Teoría General del Proceso*, Ed. Harla, México, 1991, p. 187

⁴⁶ OVALLE FAVELA. José, *ob. cit.*, p. 187

deviene la simplificación del procedimiento, con delimitación precisa del litigio, así como la admisión de pruebas que sean pertinentes y relevantes y el desechamiento de incidentes y recursos notoriamente improcedentes. Como se puede apreciar, el ***principio de celeridad*** tiene una relación esencial con el de economía, pues al simplificarse el rito procesal, se gana en rapidez en la tramitación y resolución del juicio.

En cambio, según la doctrina procesal, el ***principio de concentración*** se vincula con el ***principio de oralidad***. Si bien este principio implica el predominio del elemento verbal en el desarrollo del proceso, del mismo se desprenden los principios de inmediación, de concentración y de publicidad. El principio de inmediación significa la relación directa, no delegable, del juzgador con las partes y los sujetos de la prueba (testigos, peritos); el de concentración tiende a reducir el debate procesal al menor número de audiencias y el principio de publicidad de las actuaciones se caracteriza por rehuir el sigilo en el desarrollo del proceso, permitiendo la realización pública del procedimiento jurisdiccional, a menos que la ley procesal ordene lo contrario.

Estos principios, no obstante fueron omitidos en la reforma procesal administrativa de la cual derivó el juicio en vía sumaria, son dominantes en este nuevo esquema de procedimiento. En el artículo 58-1 de la Ley en comento se establece que el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria se caracterizará por la simplificación (*principios de economía y concentración*) y abreviación (*principio de celeridad*) insertas en las disposiciones específicas del capítulo XI del Título III de la Ley, con la aclaración de que en lo no previsto en dicho capítulo, serán aplicables las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.⁴⁷

⁴⁷ Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel. *Los juicios contenciosos administrativos en vía sumaria, la reforma de la tutela cautelar y del sistema de notificaciones, y otras adecuaciones al régimen de la justicia fiscal y*

CAPÍTULO TERCERO

3 SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO EN VÍA SUMARIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo fue reformada por 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”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de diciembre de 2010.

Derivado de esta reforma, se adicionó al Título II de la citada Ley, el Capítulo XI denominado “Del Juicio en la Vía Sumaria”, el cual abarca de los artículos 58-1 al 58-15.

Bajo esta tesitura, a partir de la reforma mencionada, ahora el juicio contencioso administrativo puede sustanciarse en la vía ordinaria o a través de la vía sumaria.

3.1 GENERALIDADES DEL JUICIO

Esta reforma se originó a partir de dos iniciativas, la primera de 3 de diciembre de 2009, suscrita por los senadores del PAN, PRD y PRI, que contenía un proyecto de decreto por el que se reformaban diversos artículos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a fin de crear la vía sumaria del juicio contencioso administrativo federal y mejorar el sistema de notificaciones en dicho juicio; y la segunda fue presentada por el senador José Isabel Trejo Reyes, Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y miembro del grupo parlamentario del PAN, ésta contenía el proyecto de

administrativa federal. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, Mexico, 2011, p. 1354

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que de forma mucho más amplia que la primera, proponía la creación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, basado en primer término en un criterio de cuantía a partir del importe del asunto sometido a la jurisdicción del tribunal, con reducción sustancial de los plazos y términos, quedando bajo la competencia exclusiva del Magistrado de la Sala regional al que por turno le corresponda conocer; simplificaba el sistema de notificaciones, el régimen de las medidas cautelares; modificaba la regulación de los incidentes de incompetencia por razón del territorio a efecto de evitar dilaciones procesales, y establecía mecanismos para sustanciar la incompetencia material entre una sala especializada y una sala regional, entre otros asuntos.

Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos, del Senado de la República se encargaron de emitir el dictamen correspondiente respecto de las iniciativas antes propuestas, destacando de la convergencia de las propuestas: el juicio contencioso administrativo en vía sumaria y la simplificación del sistema de notificaciones.

En general, las dictaminadoras coincidieron con los planteamientos de las iniciativas de atender la demanda social de los juicios contencioso-administrativos a cargo del Tribunal, a fin de reducir plazos y fortalecer el desarrollo de los procedimientos, en especial la introducción de los juicios en la vía sumaria. Una vez aprobado el dictamen, se remitió la respectiva minuta a la Cámara de Diputados, donde fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público; la dictaminadora de la cámara revisora coincidió en lo general con la pertinencia y el contenido de la reforma a fin de garantizar el buen funcionamiento del contencioso administrativo federal, en lo particular, el dictamen propuso realizar algunas modificaciones así como hacer coincidir la

fecha de entrada en vigor de las disposiciones relativas al juicio en la vía sumaria con el inicio de funcionamiento del juicio en línea.

El dictamen fue discutido y aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión del 3 de noviembre de 2010; por las modificaciones propuestas, fue remitido al Senado, donde las mismas fueron aprobadas en lo general y en lo particular. En razón de lo anterior, se remitió al Ejecutivo para su promulgación siendo publicado el “*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*”, en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010 y las disposiciones relativas al juicio en la vía sumaria entraron en vigor a partir de los 240 días naturales siguientes a la fecha de su publicación, esto es el día 07 de agosto de 2011.⁴⁸

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala en su artículo 1-A, fracción XIV, que se entenderá para los efectos de la ley, por juicio en la vía sumaria, el juicio contencioso administrativo federal en aquellos casos a los que se refiere el Capítulo XI del Título II del ordenamiento en cita.

Este juicio se incorpora a la ley en comento, como una alternativa al juicio contencioso administrativo federal con el carácter de no optativo y con menores plazos en su sustanciación y resolución, ello con la finalidad de fortalecer la impartición de justicia pronta y expedita. Sin embargo, no obstante este juicio conlleva la simplificación y brevedad en los plazos para la sustanciación del procedimiento en todas sus etapas, sigue contemplando

⁴⁸ Cfr. PÉREZ LÓPEZ. Miguel, *El Juicio contencioso administrativo en vía sumaria. Apuntamientos a la reforma procesal administrativa de diciembre de 2010*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Disponible en <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/32/RIJF%20No%2032%20INTE%20RIORESMIGUEL%20P+%C3%ABREZ%20%20143-166%20%2006-12-2011.pdf>, Fecha de Consulta: 18 de enero de 2015.

todos los mecanismos que aseguran la impartición de justicia de manera objetiva e imparcial.

Independientemente del estudio a detalle del juicio en la vía sumaria que en su momento abordaré, es de resaltarse que toda vez que el juicio tiene el carácter de no optativo, uno de los principales criterios para determinar la vía a seguir, es la cuantía del asunto (cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año), prácticamente en los mismos supuestos que el juicio tradicional, así como en los casos en que se trate de resoluciones definitivas dictadas en contravención de tesis de jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; lo que si se dejó al arbitrio de los particulares, es el decidir si el juicio se tramitará en la vía tradicional o mediante el Sistema de Justicia en Línea, es decir a través de internet.

Toda vez que la propia ley establece casos específicos en los cuales será procedente el juicio en la vía sumaria, establece también que no procederá en contra de las resoluciones definitivas diversas a aquellas que previamente se señaló, además cuando simultáneamente se controvierta una regla administrativa de carácter general en materia de sanciones económicas, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones resarcitorias, a las que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se trate de multas por infracciones en materia de propiedad intelectual, aquellas en las que además de imponerse multas o sanciones pecuniarias, se incluya alguna otra carga u obligación y finalmente será improcedente cuando el enjuiciante ofrezca la prueba testimonial y no pueda presentar a sus testigos.

El procedimiento sumario se justifica no sólo con la existencia de un criterio definido y obligatorio para el Tribunal, sino además, con el hecho de que tal criterio resuelva la controversia en forma definitiva.

3.2 SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO EN LA VÍA SUMARIA

Según lo señala el artículo 58-1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este nuevo esquema de juicio se tramitará y resolverá de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en el Capítulo XI de dicha ley, y en lo ahí no previsto se aplicarán las demás disposiciones del ordenamiento legal, estableciéndose una especie de supletoriedad interna, en razón de que lo no previsto en el Capítulo XI de la Ley de referencia será suplido por las demás disposiciones del mismo ordenamiento legal.

3.2.1 De la presentación de la demanda

Indica el artículo 58-2 último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que la demanda deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, cito el contenido del artículo para mejor referencia:

***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:*

...

...

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.

En términos del artículo 58-2, último párrafo y 70 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, para el computo del plazo las notificaciones surten sus efectos al día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas; sólo en caso de que el actor manifieste que se hizo conocedor de la resolución impugnada por la ausencia o ilegalidad de la notificación, entonces el plazo inicia a partir del día siguiente a aquel en que señaló se tuvo conocimiento de la resolución impugnada.

En la demanda el actor deberá indicar que el juicio habrá de tramitarse en la Vía Sumaria. En caso de omisión, el Magistrado Instructor analizará la demanda y en el caso de surtirse los supuestos de procedencia, ordenará que el juicio se tramite en la Vía Sumaria.

Respecto al término que tiene el actor para interponer la demanda a través de la vía sumaria y bajo la tesitura del principio *pro persona*, que se encuentra contenido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

DERECHO HUMANO DE PROTECCIÓN JUDICIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. CON EL OBJETO DE TUTELARLO Y A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN PRO PERSONAE O PRO HOMINE DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL

CONTRIBUYENTE, EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA, DEBE DUPLICARSE SI LA AUTORIDAD FISCAL INFORMA INEXACTAMENTE AL CONTRIBUYENTE, EN LA RESOLUCIÓN QUE LE NOTIFICA, QUE DISPONE DEL DIVERSO RELATIVO A LA VÍA ORDINARIA.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir del principio pro personae o pro homine. Por su parte, el ordenamiento jurídico mexicano, con el objeto de asegurar la accesibilidad a los recursos efectivos que garanticen el derecho humano de protección judicial contenido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente la obligación de las autoridades fiscales de indicar al particular, al notificarle los actos que emitan, el término con que cuenta para la interposición de los medios de defensa a través de los cuales puede combatirlos, entre otros elementos que debe informarle, e indica como consecuencia normativa para el caso de que en la resolución correspondiente se omita tal señalamiento, que los contribuyentes contarán con el doble del término que establecen las disposiciones legales para interponer, según el caso, el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo federal. Por tanto, si la autoridad fiscal asienta en forma inexacta en el acto notificado que el contribuyente, para promover el

juicio de nulidad, dispone del término de cuarenta y cinco días que prevé el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativo al procedimiento ordinario, a pesar de que la vía procedente sea la sumaria, dado el importe de la resolución en cuestión, y que en consecuencia el término que en realidad deba observarse en el caso particular sea el diverso de quince días previsto en el artículo 58-2 del propio ordenamiento legal; debe concluirse, efectuando la interpretación del invocado artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente que más beneficie al particular en relación con la tutela del derecho humano de protección judicial, que el proceder irregular de la autoridad fiscal implica una afectación al gobernado de idéntico alcance al de haber omitido en su totalidad informarle sobre cuáles son los medios de defensa de que dispone para combatir tales actos y el término legal para hacerlos valer, pues en ambas hipótesis el proceder de la autoridad opera en detrimento de la accesibilidad del recurso, por lo que debe aplicarse la consecuencia prevista en esta última norma legal y tomar en consideración, para determinar la oportunidad de la demanda de nulidad, el término de treinta días, derivado de la duplicación del lapso de quince que prevé el citado artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.2.2 Hipótesis de procedencia

La procedencia de la vía sumaria está condicionada o determinada por la cuantía del negocio jurídico, como se desprende del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que expresa:

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.

Lo cual significa que para que sea procedente la vía de que se trata, es requisito indispensable que el importe de la resolución definitiva materia de la *litis* no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión.

Es necesario mencionar que para determinar la cuantía a que se ha hecho alusión, sólo habrá de considerarse el crédito fiscal principal sin accesorios (recargos, sanciones, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación), ni

actualizaciones. En el supuesto de que en un mismo acto se contenga más de una resolución respecto de la cual es posible interponer juicio en la vía sumaria, el importe de cada una de ellas no se acumulará para efectos de determinar la procedencia de dicha vía.

En relación con la cuantía del asunto, la Magistrada María de Jesús Herrera Martínez señala que: *“...la obligación del Juzgador es hacer un análisis concienzudo tanto en los asuntos tramitados de forma sumaria como de forma tradicional, por lo que el trámite sumario sólo se justifica para agilizar la resolución de los asuntos con absoluta certeza jurídica y para ello no debe importar su poca o nula cuantía, o bien que tengan un valor superior, pues si bien la justicia en su impartición debe aspirar a la prontitud, ello no exime al Juzgador en su afán de cumplir tal propósito, de dar el debido tratamiento a todos los asuntos que a su consideración sean puestos, sin importar su cuantificación en dinero.”*⁴⁹

Por otra parte, debe señalarse que el supuesto de procedencia del juicio en la vía sumaria que se actualiza cuando se impugnen las resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es aplicable a cualquier resolución definitiva, sin tomar en consideración la cuantía del negocio jurídico.

Este comentario se robustece con la opinión de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, en el Dictamen Legislativo de 14 de abril de 2010,

⁴⁹ HERRERA MARTÍNEZ. María de Jesús, *El Juicio Sumario como alternativa para agilizar el trámite y evitar el incremento de inventarios de juicios contencioso administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, en *Revista Digital Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, enero de 2010, México, Año II, núm. 2, p. 10, en <http://www.tjffa.gob.mx/investigaciones/pdf/eljuiciosumario.pdf>. consultado el día 12 de febrero de 2012.

donde se menciona: “...estas Dictaminadoras consideran que en aras de que la impartición de justicia sea general, pronta y expedita, todos los supuestos en que exista jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, proceda el juicio en la vía sumaria, sin importar el límite de la cuantía, ya que resultaría paradójico que se requiera un juicio tradicional para cuestiones que han sido resueltas con anterioridad por las instancias superiores.”⁵⁰

3.2.3 Causales de improcedencia

Según como lo determina el artículo 58-3 de la Ley en comento, la tramitación del juicio en la vía sumaria será improcedente en los siguientes casos:

“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

⁵⁰ Citado por: NUÑEZ CUÉ. Marco Aurelio, *Algunas consideraciones sobre el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria.* Disponible en: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/algunasconsideracionessobre.pdf>, Consultado el día 22 de febrero de 2015

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 relación con los supuestos de improcedencia del juicio en la vía sumaria, el Licenciado Rafael López García, en su artículo denominado “Modalidad del procedimiento contencioso administrativo federal”⁵¹ señala que con estos supuestos la procedencia de juicio queda acotada a supuestos muy específicos, pues aun cuando el artículo 51-2 fracción I, prevé la procedencia del juicio en contra de resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos que fijen en cantidad líquida un crédito fiscal, de la lectura que se haga al numeral antes citado, en su fracción IV señala que el juicio será improcedente cuando se trate de resoluciones que además de imponer una multa contemplen alguna otra carga u obligación, por lo anterior y tomando en consideración que las resoluciones que determinan créditos fiscales siempre contemplan además del crédito la obligación de pagarlo, consecuentemente el juicio será improcedente contra estas resoluciones.

En los supuestos anteriores, el Instructor del juicio previo a resolver sobre la admisión de la demanda, determinará la improcedencia de la vía sumaria y

⁵¹ LOPEZ GARCÍA, Rafael, *Modalidad del procedimiento contencioso administrativo federal*, Revista “El Mundo del Abogado”, Año 14, número 147, julio, 2011, p. 22.

ordenará que el juicio se substancie de acuerdo con las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y ordenará emplazar a las otras partes en el plazo que prevén los artículos 18 y 19 de la misma, según se trate.

3.2.4 Contestación de la demanda, en su caso ampliación y contestación a la ampliación

Admitida la demanda por el Magistrado Instructor, correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días y se emplazará, en caso de que exista, al tercero para que en idéntico término comparezca al juicio para defender sus derechos.

Al respecto el artículo 58-4 establece:

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.

De igual manera el artículo 58-6 de la Ley en comento señala que en los casos previstos en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el actor podrá ampliar la demanda dentro del plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación del proveído que tenga por contestada la demanda.

En lo referente a la contestación de la ampliación de demanda, el tercero y la parte demandada deberán hacerlo en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado, asimismo, cuando en la ampliación a la demanda o su contestación se omita acompañar los documentos correspondientes, la omisión deberá subsanarse dentro de los tres días siguientes a que surtió efectos la notificación del proveído que los requiera.

3.2.5 Desahogo de pruebas

Para la correcta integración del juicio, el Magistrado Instructor procederá al desahogo de las pruebas a más tardar **diez días antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción**. Para ello es aplicable en lo conducente lo dispuesto en los artículos 40 a 46 del Capítulo V del Título II de la Ley que se refieren a las pruebas, su ofrecimiento, su desahogo y su valoración.

En esta modalidad de juicio serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes y la prueba testimonial, que sólo podrá ser admitida cuando la persona que la ofrezca se comprometa a presentar a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia, al respecto cabe hacer el comentario relativo al hecho de que incluso se declarará que el juicio en vía sumaria es improcedente cuando la parte actora no pueda presentar a sus testigos.

Por cuanto hace a la prueba pericial, ésta se desahogará conforme a lo previsto el artículo 43 de la Ley a estudio, es decir, con las mismas reglas que se prevén para el juicio tradicional u ordinario, con la diferencia de que todos los plazos serán de tres días, con excepción del que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen que será de cinco días; estos actos procesales deberá realizarlos cada perito en un único acto ante el Magistrado Instructor. El juzgador también hará, cuando proceda, la designación de un perito tercero.

3.2.6 Alegatos y cierre de instrucción

En relación con la presentación de los alegatos dentro del juicio en la vía sumaria es de apuntarse que el artículo 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que las partes podrán presentar sus alegatos hasta antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción.

Por cuanto hace al cierre de la instrucción, con anterioridad se hizo mención al hecho de que de acuerdo al contenido del artículo 58-4 segundo párrafo de la Ley a estudio, el Magistrado instructor al momento de admitir la demanda, debe señalar fecha para el cierre de instrucción en un plazo que no excederá de los sesenta días siguientes a la emisión del auto admisorio.

El artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 58-5, determina que en la fecha indicada para el cierre de la instrucción, el magistrado instructor procederá a verificar si el expediente está debidamente integrado y consecuentemente a declarar cerrada dicha etapa procesal. Si el expediente del juicio no se encuentra integrado, entonces el magistrado acordará nueva fecha para el cierre de la instrucción, en un plazo máximo de *diez días*.

En relación con lo anterior, la ley establece:

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.

3.2.7 Sentencia

El magistrado, en su calidad de Juzgador, deberá pronunciar sentencia dentro de los *diez días* siguientes al cierre de la instrucción. En el caso de que la sentencia ordene la reposición del procedimiento administrativo o la emisión de un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no excederá de *un mes* contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme de acuerdo con el artículo 53 de la Ley relativa.

ARTÍCULO 58-13. *Una vez cerrada la instrucción, el Magistrado pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes.*

Al respecto cabe comentar que el Capítulo XI Del Juicio en la Vía Sumaria, que comprende los artículos 58-1 a 58-15 no contempla disposición expresa respecto de la definitividad de la sentencia, aclaración de la sentencia, el caso de la excitativa de justicia, el recurso de queja y de revisión; sin embargo, de acuerdo al contenido del artículo 58-1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que dispone que, *en lo no previsto se aplicarán las demás disposiciones de la propia Ley*, se concluye que se consideran aplicables las disposiciones que se indican a continuación:

- Definitividad de la sentencia (Artículo 53);
- Aclaración de la sentencia (Artículo 54);

- Excitativa de justicia (Artículos 55 y 56);
- Queja (Artículo 58, fracción II);
- Recurso de revisión (Artículo 63).

Ahora bien, de acuerdo al contenido del artículo 58-13 citado con anterioridad, en caso de que la sentencia no se dicte dentro del plazo de 10 días que señala, las partes tienen derecho de iniciar la excitativa de justicia establecida en los artículos 55 y 56 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, es un hecho irrefutable que en la mayoría de los juicios tradicionales que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la sentencia definitiva no se pronuncia en el plazo que marca la ley, esto es, dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se dicta el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio, como lo ordena el numeral 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que tampoco el Magistrado Instructor formula el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes a aquél en que se dictó el acuerdo.

Por lo anterior, si partimos de la base de que en los plazos de 60 y 45 días no acumulables, las Salas no dictan la sentencia definitiva ni el Magistrado Instructor formula el proyecto correspondiente, entonces, es claro que no se puede pretender que el Magistrado instructor dicte la sentencia respectiva dentro del juicio en la vía sumaria, máxime cuando el Magistrado que substancie éste procedimiento, deberá además instruir los juicios que por turno le correspondan en la vía tradicional, de ahí que tenga cabida y justificación la propuesta que dentro de este trabajo de investigación se realiza y es el hecho de que se contemple la figura del Magistrado Unitario para sustanciar y resolver únicamente éste tipo de juicios.

3.2.8 Medidas cautelares

En relación con las medidas cautelares, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de emitir la tesis de jurisprudencia número P./J. 21/98, que lleva el rubro “MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”, señala que éstas: “...constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, **suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten...**”⁵².

Ahora bien, de acuerdo con el contenido del artículo 58-9 de la Ley a estudio, las medidas cautelares se tramitarán conforme a las nuevas reglas establecidas en los artículos 24 a 28 de la Ley en vigor a partir del 11 de diciembre de 2011. El Magistrado Instructor dictará la resolución provisional y la resolución definitiva que corresponda.

⁵² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 18, Pleno, tesis P./J. 21/98; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, junio de 1998, página 173. Apéndice 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 430, Pleno, tesis 374.

En contra de la resolución provisional o definitiva dictadas por el Magistrado Instructor en materia de medidas cautelares procede el recurso de reclamación ante la Sala Regional en la que se encuentre radicado el juicio.

3.2.9 Incidentes

La palabra incidente deriva del latín *incide, incidere*, que significa sobrevenir, interrumpir o producirse. Así en el proceso, el incidente nace cuando se plantea un cuestionamiento accesorio dentro del mismo o con motivo de él pero siempre dentro del curso de la instancia.

El Maestro Antonio Saucedo López señala que: “los incidentes son los actos procesales necesarios surgidos de un proceso, los que se substancian por cuerda separada a éste, para resolverse por medio de una sentencia interlocutoria, la que con su resultado aportará elementos importantes al juicio principal.”⁵³

En materia de incidentes, en términos generales a la vía sumaria le resultan aplicables las disposiciones contenidas en el Capítulo IV del Título II de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo en el artículo 58-7 de la Ley se precisan algunas particularidades para su interposición o desahogo, mismas que deben ser aplicadas en estos procedimientos bajo el principio de “especialidad”.

3.2.9.1 Incidente de acumulación de juicios

El incidente de acumulación de juicios, de acuerdo a lo que señala el artículo 58-7 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podrá

⁵³ SAUCEDO LÓPEZ. Antonio, *Los incidentes en el amparo*, disponible en internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/18/pr/pr7.pdf>, fecha de consulta: 31 de enero de 2013.

promoverse dentro de los 10 días siguientes a aquel en 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, al respecto el aludido artículo señala dentro del párrafo tercero que el incidente de acumulación solo podrá plantearse respecto de expedientes que se encuentren tramitados en ésta misma vía.

3.2.9.2 Incidente de recusación por causa de impedimentos

De acuerdo a lo que señala el artículo 58-7 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el incidente de recusación por causa de impedimentos, podrá de igual manera promoverse dentro de los 10 días siguientes a aquel en 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.

3.2.9.3 Incidente de incompetencia

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. Lo anterior de conformidad con el multicitado artículo 58-7, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.2.9.4 Incidente de nulidad de notificaciones y recusación de perito

En relación con este incidente, el último párrafo del artículo 58-7 señala que 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.

3.2.10 Recurso de reclamación

Procede el recurso de reclamación en contra de las siguientes resoluciones:

1. 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 la instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención de un tercero; ello de conformidad con el artículo 58-8 de la Ley.

El recurso deberá interponerse dentro del plazo de 5 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución correspondiente del Magistrado Instructor.

2. En contra de las que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen cualquiera de las medidas cautelares.

El recurso de reclamación también es procedente ante la Sala Regional en la que se encuentre radicado el juicio, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 58-9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en contra de la resolución del Magistrado instructor en la cual se decreta la resolución provisional o definitiva que corresponda a las medidas cautelares. El artículo en cita señala:

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.

3. Contra la determinación de improcedencia del juicio en la Vía Sumaria.

El artículo 58-3, último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precisa que en contra de 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, ello en el plazo previsto por el artículo 58-8 de la citada ley.

Por cuanto hace a la improcedencia de la vía, es de señalarse que la propia ley es omisa en señalar en el supuesto en el que se tramite el juicio en la vía ordinaria y el Magistrado instructor desechó por extemporánea la demanda y determine que lo procedente era la vía sumaria, cuál es el plazo dentro del cual se deberá presentar el recurso de reclamación, si en el del juicio en la vía ordinaria, por ser el que se estima procedente o en el juicio en la vía sumaria por consideración del Magistrado.

Al respecto el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha emitido el siguiente criterio:

JUICIO DE NULIDAD EN LA VÍA SUMARIA. AL RESOLVER EL RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO DENTRO DEL PLAZO DE LA VÍA ORDINARIA CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y

ADMINISTRATIVA DEBEN DETERMINAR, EN PRIMER LUGAR, CUÁLES SON LAS DISPOSICIONES APLICABLES AL CASO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL SIETE DE AGOSTO DE DOS MIL ONCE).

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13 y 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el plazo ordinario para promover la demanda de nulidad es de 45 días y de 15 días para interponer el recurso de reclamación. Ahora bien, el siete de agosto de dos mil once entró en vigor 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de dos mil diez, a través del cual se adicionó el capítulo XI del título II (artículos 58-1 a 58-15), que instituyó la tramitación del juicio de nulidad en la vía sumaria, con el propósito fundamental de simplificar su resolución, estableciendo como plazo para la presentación de la demanda el de 15 días, según lo establece el numeral 58-2, y para interponer el recurso de reclamación el de 5 días, de acuerdo con lo previsto en el artículo 58-8. En esa tesitura, la creación de la forma de tramitación breve del juicio contencioso administrativo federal genera un conflicto de leyes en razón de sus ámbitos de validez material y temporal de aplicación, que obliga a determinar, ante todo, si el juicio de

nulidad debe tramitarse en los plazos y bajo las condiciones de la vía sumaria o de la vía ordinaria. Sobre tales premisas, cuando una Sala del mencionado tribunal desecha una demanda de nulidad por estimar que se presentó fuera del plazo previsto para la vía sumaria y el actor interpone al respecto el recurso de reclamación dentro del lapso establecido para la vía ordinaria, esto es, 15 días, bajo el argumento de que es la vía procedente, la referida Sala debe examinar, en primer lugar, los planteamientos relativos a la observancia de la vía ordinaria y, sólo al comprobar la aplicabilidad de las disposiciones sumarias, podrá desestimar la reclamación hecha valer en el plazo de la vía ordinaria; de no hacerlo así y desechar de plano la reclamación por extemporánea, es patente que incurre en la falacia de petición de principio al tener como principio de prueba la conclusión que se pretende desvirtuar, es decir, la aplicación de las disposiciones que regulan la sustanciación del juicio en la vía sumaria, incurriendo entonces en una falta de motivación que viola el artículo 16 constitucional.

Finalmente, 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.

3.2.11 Casos de suspensión y reanudación del juicio

El artículo 58-10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que habiéndose suspendido el juicio por actualizarse algún supuesto de los previstos en la propia ley, en el proveído en el que el Magistrado Instructor acuerde su reanudación deberá **señalar fecha para el cierre de la instrucción**, en su caso, **dentro de los veinte días siguientes** a la notificación a las partes de la reanudación del juicio.

La ley en cita, señala como supuestos para la suspensión del juicio los siguientes:

1. Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio. (Artículo 13, penúltimo párrafo, LFPCA).
2. Cuando el particular solicite 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 (Artículo 13, penúltimo párrafo, LFPCA).
3. En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretada por autoridad judicial (Artículo 13, penúltimo párrafo, LFPCA).
4. Cuando se solicita que 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 en que se levante ésta acta quedará suspendido el juicio (Artículo 37, LFPCA).

3.2.12 Cumplimiento de sentencia

En lo relativo al cumplimiento de la sentencia, a la vía sumaria le resultan aplicables las disposiciones contenidas en el Capítulo IX del Título II de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sin embargo se hace la precisión de que el artículo 58-14 de la Ley señala que si la sentencia ordena la reposición del procedimiento administrativo o realizar un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no excederá de un mes contado a partir de que la sentencia haya quedado firme, de conformidad con el artículo 53 de la Ley.

3.2.13 Plazo de tres días cuando no exista plazo específico en la ley

Cuando en la Ley de la materia no exista disposición expresa que establezca un plazo específico en el juicio en la vía sumaria, se aplicará el de tres días.

ARTÍCULO 58-15. *A falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días.*

Esta disposición pone fin, por lo menos en esa modalidad de juicio, a la aplicación supletoria del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece:

ARTICULO 297.- *Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:*

I.- *Diez días para pruebas, y*

II.- *Tres días para cualquier otro caso.*

3.3 CUADRO COMPARATIVO

ACTUACION	JUICIO SUMARIO	JUICIO ORDINARIO	DIFERENCIA
DEMANDA	15 DÍAS	45 DÍAS	30
CONTESTACIÓN DE DEMANDA	15 DÍAS	45 DÍAS	30
COMPARECENCIA DE TERCERO	15 DÍAS	45 DÍAS	30
CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN	60 DIAS A PARTIR DE LA ADMISIÓN	INDETERMINABLE	
DESAHOGO DE PRUEBAS	50 DÍAS	INDETERMINABLE	
PERICIAL	ACEPTACIÓN DEL CARGO 10 DÍAS	ACEPTACIÓN DEL CARGO 10 DÍAS	
	DICTAMEN 5 DÍAS	DICTAMEN, MINIMO 15 DIAS, CON AMPLIACIÓN	
	TERCERO, 5 DÍAS	TERCERO, 15 DÍAS	
AMPLIACIÓN DE DEMANDA	5 DÍAS	20 DÍAS	
CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN	5 DÍAS	20 DÍAS	
INCIDENTES	10 DÍAS	6 DÍAS	
NULIDAD DE NOTIFICACIONES	3 DIAS A PARTIR DE CONOCER EL HECHO	5 DÍA A PARTIR DE CONOCER EL HECHO	
RECURSO DE RECLAMACIÓN	5 DÍAS	15 DÍAS	
VISTA, RECURSO DE RECLAMACIÓN	3 DÍAS	5 DÍAS	
SENTENCIA	10 DÍAS	60 DÍAS	
CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA	1 MES	4 MESES	

CAPÍTULO CUARTO

4 LA FIGURA DEL MAGISTRADO UNITARIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SUMARIO

El Diccionario de la Lengua Española define por “sumario”, en lo referente a su carácter de adjetivo, como “*reducido a compendio*”; es decir, abreviado. Pero con base en los propósitos establecidos en las reformas que dan vida al Juicio en la Vía Sumaria, no puede hablarse sólo de un juicio abreviado, en relación con el tradicional, puesto que aquél contempla cuestiones de índole mucho más profunda que la simple celeridad del procedimiento.

Como ya se señaló, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, el legislador crea la “Vía Sumaria” de una forma adicional y obligatoria para el contribuyente, cuya procedencia se encuentra estrechamente vinculada a la cuantía de la resolución definitiva que se desea impugnar y cuya principal característica estriba en la reducción de los plazos tanto para presentar la demanda, como para su tramitación y resolución.

Dichas reformas se han creado en atención a los requerimientos de impartición de justicia administrativa, motivados por el notable incremento de demandas presentadas por los justiciables, es así como a las Salas Regionales se les ha dotado de facultades para conocer de asuntos específicos mediante una vía breve, imparcial y sin dilación, acrecentando la especialización que conllevaría la implementación de la figura del Magistrado Unitario encargado de conocer y emitir resolución sobre los asuntos que ante esta vía se promuevan. De igual modo, la creación del Magistrado Unitario encuentra su razón de ser al proveer los mecanismos que aseguren la pronta y exhausta impartición de justicia de una forma objetiva e imparcial, fortaleciendo el sistema jurisdiccional del

contencioso administrativo, tal y como se prevé con su creación y acorde a los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

La creación de la figura del Magistrado Unitario cuya competencia sea exclusiva y especializada en cuestiones relacionadas al juicio sumario, el cual estima su procedencia a la cuantía del negocio jurídico, como se desprende del artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, representaría un gran avance dentro de las instituciones del derecho procesal administrativo federal, logrando la consolidación e innovación del aparato jurídico de una de las instituciones más importantes del sistema de justicia administrativa mexicano.

4.1 INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surge como una institución del Poder Ejecutivo Federal, para resolver de forma exclusiva en materia fiscal, cuyas continuas reformas a su Ley Orgánica le ha dotado de una amplia competencia, fortaleciendo el órgano jurisdiccional fiscal. Así mismo es el órgano encargado de llevar a cabo la notable labor de impartir justicia fiscal y administrativa en el ámbito federal, el cual posee plena autonomía al momento de dictar su resoluciones, ante las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, con la organización y atribuciones que su ley orgánica prevé.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es considerado por muchos autores como un organismo jurisdiccional dinámico que se encarga de llevar a cabo un medio de control de la legalidad a través del Juicio Contencioso Administrativo, por el cual se combate una resolución considerada como ilegal y cuya finalidad se funda en la necesidad de proteger

el orden jurídico, manteniendo el apego de la actividad del Estado a la estricta observancia de la ley.

La transformación formal del anteriormente llamado Tribunal Fiscal Federal, en un órgano de justicia con plena jurisdicción y amplia competencia lo han convertido en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, el cual mediante la creación de figuras procesales y procedimientos más especializados en determinadas áreas, que surgen como resultado de las exigencias a cumplir con ciertos parámetros constitucionales y legales, establecidos tanto por el Constituyente como por el propio legislador y la doctrina, respecto de las formas de dar cumplimiento a la garantía de justicia, que en su sentido más amplio debe ser imparcial, pronta, completa y gratuita, las cuales se han visto quebrantadas debido al cúmulo de carga laboral y la falta de una especialización de los impartidores de justicia.

Todo esto significa que la impartición de justicia está sujeta a evolucionar. Por lo que las labores de actualización del sistema no consisten únicamente en la modificación de la norma para que su aplicación resulte eficaz en tiempo presente, sino que aunado a un alto grado de especialización por parte de los impartidores de justicia, mediante la creación de un Magistrado Unitario, a efecto de que los destinatarios de la ejecución de la ley enfrenten la realidad existente en un lugar y momento determinado, lo que ha denotado la preocupación por el perfeccionamiento de la institución del órgano jurisdiccional, preocupación que ha sido atendida con la instauración de los juicios en línea y sumario, a la luz de los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2010.

Por lo que el Tribunal, tramitará el denominado juicio de nulidad atendiendo a dos procedimientos diferentes: el tradicional y el sumario, los cuales podrán ser tramitados vía internet.

A grandes rasgos, entonces, sí puede afirmarse que el juicio sumario tuvo como principal motivación la simplificación del procedimiento contencioso administrativo federal, como se planteó originalmente en la Exposición de Motivos; se redujo la procedencia, se acortaron los términos, se limitó la cuantía y se estableció al Magistrado Instructor como un órgano unitario de decisión. Es decir, el juicio sumario no es solamente un contencioso administrativo abreviado, sino simplificado.

4.1.1 LA SALA SUPERIOR

En relación con los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su nombramiento lo efectúa el Presidente de la República con aprobación del Senado, para un período de quince años. En cuya designación se deberá de señalar si es para integrar la Sala Superior o alguna de las Salas Regionales.

Este órgano se encuentra integrado por trece Magistrados de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, y actuarán en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que forman parte de la Junta de Gobierno y Administración, no podrán formar parte del Pleno ni de las Secciones por el periodo de tiempo que dure su encargo en dicha Junta.

El Pleno se encontrará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior, cuyas facultades le corresponden el elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal, aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal, que deberá de incluir 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 para el ejercicio de la facultad de atracción, elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración, aprobar el nombramiento de los Magistrados del Tribunal, previa aprobación del Ejecutivo Federal y de la Junta de Gobierno y Administración, así como resolver todas aquellas situaciones de interés para el Tribunal.

Sus sesiones para contar con plena validez requerirán por lo menos, la presencia de siete Magistrados. Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando exista un impedimento legal.

Las Secciones se encontrarán integradas por cinco Magistrados de Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno.

El Presidente del Tribunal no integrará Sección, salvo cuando sea requerido ante la falta de quórum. Las facultades atribuidas a las Secciones son las referentes a dictar sentencia definitiva en los juicios previstos en la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los referentes a cuotas compensatorias, resolver los juicios con características especiales, establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección así como aprobar las tesis y rubros de los precedentes, ordenando su publicación en la Revista del Tribunal; para la validez de las sesiones se requerirá de la presencia de cuatro Magistrados, las cuales se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados que la integran.

Los Presidentes de las Secciones serán designados por los integrantes de la Sección correspondiente en la primera sesión de cada año, el cual durará en su cargo un año y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

4.1.2 LA NUEVA INTEGRACIÓN DE LA SALA SUPERIOR COMO CONSECUENCIA DE LA PROMULGACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El pasado 27 de mayo de 2015, el Presidente de la Republica promulgó la reforma constitucional por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción cuyo objetivo según expresó el propio mandatario es combatir la impunidad en el ejercicio del servicio público.

El Sistema Nacional Anticorrupción obliga a la creación de una ley que reglamente dicho sistema y a un sin número de modificaciones legales, una de las cuales afecta la estructura de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El 4 de noviembre de 2014, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores, presentó iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción; posteriormente la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

Esta iniciativa propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Este sistema deberá contar con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o de la Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Sin embargo, y pese a que la política de prevención debe ser prioritaria, esta no resulta ser suficiente y se requiere de una política de sanción. Para ello, la reforma propuesta pretende crear un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y la ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Ahora bien, las modificaciones que se pretenden realizar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consisten en conservar su competencia actual en las materias fiscal y administrativa pero adicionando una nueva competencia en materia de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos de la Federación y, en los casos previstos en la Constitución, a los servidores públicos de los estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como a los particulares involucrados en faltas administrativas graves.⁵⁴

Por lo anterior, el texto constitucional podrá mantener la redacción de la disposición vigente, relativa a que el Tribunal será el encargado de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los

⁵⁴ Cfr. Gaceta Parlamentaria, Año XVIII, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 26 de febrero de 2015, Número 4223-III-

particulares, lo cual incluye la actual competencia en materia fiscal y administrativa. Sin embargo, corresponderá adicionalmente al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, imponer las sanciones a los servidores públicos de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, por las responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en hechos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

Siendo las modificaciones propuestas por la Comisión dictaminadora de las iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, modificaciones orgánicas y competenciales que pretenden fortalecer al tribunal, en la lógica del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción; correspondiendo al Tribunal Federal dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

Ahora bien, para fortalecer la autonomía del Tribunal, se propone que se integre por 16 magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos para sancionar faltas administrativas graves. Con la misma finalidad, los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, mientras que los magistrados de las Salas Regionales, serán ratificados por mayoría.

Para ambos casos, se dará la facultad a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para ratificar los nombramientos, así como para

garantizar la independencia jurisdiccional del Tribunal, se establece en el propio texto constitucional que los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Con el mismo propósito, se mandata al legislador federal para que en la respectiva ley orgánica se garantice el actual régimen presupuestal del Tribunal, en congruencia con lo previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

4.1.3 EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

El Presidente del Tribunal será electo por el Pleno de la Sala Superior durante la primera sesión del año siguiente a aquél en que concluya el periodo del Presidente en funciones. Durará en su cargo tres años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato siguiente.

Las atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consisten en representar al Tribunal ante toda clase de autoridades, convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, dirigiendo y conservando el orden de sus debates, ejercer la facultad de atracción de los juicios especiales, dictar los acuerdos y providencias de trámite necesarios, beneficiando la rapidez del proceso.

4.1.4 JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

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

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

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

Las sesiones de la Junta de Gobierno y Administración son privadas, y sus resoluciones se toman por mayoría de votos de los Magistrados miembros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar. En caso de empate, el Presidente de la Junta tendrá voto de calidad. En el caso de faltas temporales del Presidente, será suplido por los Magistrados de Sala Superior integrantes de la Junta, siguiendo el orden alfabético de sus apellidos. Ante la falta definitiva de los Magistrados que integren la Junta de Gobierno y Administración, el Pleno designará a un nuevo integrante para concluir el periodo del Magistrado faltante. El Magistrado designado para concluir el periodo no estará impedido para ser electo como integrante de la Junta de Gobierno y Administración en el periodo inmediato siguiente. Las faltas temporales de los Magistrados que integren la Junta de Gobierno y Administración serán suplidas por los Magistrados de Sala Superior o de Sala Regional que determine el Pleno de la Sala Superior.

4.1.5 SALAS REGIONALES

El tribunal contará con Salas Regionales con jurisdicción en la circunscripción territorial que le sea asignada, las cuales se encuentran integradas por tres Magistrados cada una y conocerán de los juicios en la vía sumaria.

La competencia de las Salas Regionales se establece a partir de la división del territorio nacional, el cual se encuentra integrado por 29 regiones de acuerdo a los límites territoriales establecidos por el Reglamento del Tribunal, tomándose en cuenta la carga de trabajo y los requerimientos para la correcta aplicación de justicia, es por esto que las Salas Regionales, conocerán de los juicios por razón de su territorio, atendiendo al domicilio fiscal del demandante, a excepción de que se trate de una persona moral que forme parte del sistema financiero o tenga el carácter de una empresa controlada o controladora; cuando el demandante resida en el extranjero y tenga domicilio en el país y en el último supuesto en que la resolución impugnada haya sido emitida por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

Los asuntos cuya tramitación le compete a las Salas Regionales serán designados por turno a los Magistrados que integran la Sala. 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 Salas Regionales deberán de contar con un Presidente, el cual será designado por los Magistrados que integran la Sala en la primera sesión de cada ejercicio, durando en el cargo un periodo de un año, dicho cargo no es reelegible en un periodo inmediato siguiente.

Los magistrados que integran las salas regionales ocuparán el cargo por un periodo de diez años, al término de este periodo los magistrados de la Sala Regional podrán ser considerados para nuevos nombramientos.

La estabilidad judicial está vinculada con otras dos cualidades que son la inamovilidad y la carrera judicial, siendo ésta última la existente en la

regulación de los estatutos de los magistrados que integran los Tribunales Administrativos Mexicanos lo cual resulta benéfico, ya que permite una mayor y adecuada impartición de justicia debido a que las resoluciones emitidas por parte de la autoridad, se encontrarán investidas de mayor experiencia arrojada gracias a la trayectoria proveniente de la institución.

Asimismo, ésta implica no solo un escalafón tal y como se encuentra contemplado en la Ley Orgánica del Tribunal, sino una designación rigurosa de los funcionarios, debido a los concursos de selección relacionados con los instrumentos de preparación y cuyas promociones deben de realizarse de acuerdo a los méritos de los funcionarios respectivos, vistos de forma objetiva.

4.1.5.1 COMPETENCIA MATERIAL DE LAS SALAS REGIONALES

El paso de 78 años de prestigio de un Tribunal, aunado a su evolución competencial, de ser un órgano con competencia exclusiva en la materia fiscal, a un órgano aplicador de los diversos procedimientos de naturaleza contenciosa administrativa, hace indispensable la creación de diversos instrumentos que ayuden a evitar una absurda dilación de la justicia, contraria a lo establecido en el artículo 17 constitucional, respecto a la justicia pronta y expedita, pilar sobre el cual se crea la vía sumaria.

El “Juicio en la Vía Sumaria” con competencia exclusiva de las Salas Regionales, no consiste en una vía opcional para el contribuyente que pretenda impugnar alguna de las resoluciones señaladas en el artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que previo al análisis de fondo se deberá de colmar con ciertos requisitos como lo es la cuantía del acto o resolución que se pretenda impugnar, tal y como lo establece el párrafo primero y tercero del artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya resolución no deberá de

exceder de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, sin considerar accesorios ni actualizaciones.

Así mismo cuando el contribuyente pretenda impugnar a través del Juicio Contencioso Administrativo un acto en el que consten más de una resolución que le cause perjuicio, éste deberá de verificar de forma separada e independiente la cuantía de cada una de las resoluciones que desea impugnar para estimar la procedencia de la vía sumaria o tradicional, por lo que no se deberá de considerar acumulable el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de la vía.

Por lo que tratándose de resoluciones definitivas que excedan el monto antes señalado o cuyo monto no se encuentre establecido, la vía sumaria no será procedente.

Una vez que se ha determinado que el monto o cuantía de la resolución que se pretende impugnar, y este se encuentre dentro de lo señalado en el primer párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, debemos tomar en cuenta lo que el mismo artículo señala, al establecer que aquellas resoluciones definitivas, podrán ser impugnadas mediante la “vía sumaria”.

De esta manera se desprende que no todas las resoluciones definitivas cuyo monto no exceda del previsto en el artículo 58-2 de la Ley deben ser impugnadas por la vía sumaria, sino que, además dichas resoluciones definitivas deben de encontrarse enunciadas dentro de las fracciones I a V del artículo 58-2, por lo que de darse el supuesto de que la resolución que se pretende impugnar no excede del monto o la cuantía establecida en la ley, pero a su vez esta no se encuentre ubicada en alguna de las hipótesis señaladas en las fracciones I a V del artículo 58-2, la vía sumaria no es procedente, por lo que el asunto se deberá de tramitar por la vía ordinaria.

Las resoluciones definitivas impugnables por esta vía son:

- 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.

Como anteriormente se ha señalado, las resoluciones antes enunciadas son menores a las enumeradas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que implica que aquellas resoluciones definitivas previstas en el artículo 14 de la Ley Orgánica que fueron excluidas por el artículo 58-2 en sus fracciones I a V, siempre se tramitarán y resolverán en los términos de la vía ordinaria sin importar el importe o cuantía de las mismas.

4.2 FACULTADES DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR EN EL JUICIO SUMARIO

De la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es posible desprender las siguientes previsiones especiales para el Magistrado Instructor, novedosas si son comparadas con las establecidas para el desarrollo del juicio contencioso administrativo tradicional:

- a) Ante la omisión de señalamiento de que el juicio se tramitará en la vía sumaria, en el escrito inicial de demanda el Magistrado Instructor lo tramitará en dicha vía de ser procedente, “sin embargo no será causa de desechamiento de la demanda, el hecho de que está (*sic*) no se presente dentro del término establecido para la promoción del juicio en la vía sumaria, cuando la procedencia del mismo derive de la existencia de alguna de las jurisprudencias a las que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 58-2”.
- b) En caso de presentarse una improcedencia del juicio en vía sumaria antes de la admisión de la demanda, el Magistrado Instructor así lo determinará y ordenará que el juicio sea seguido de forma tradicional, con emplazamiento a las demás partes, plazos previstos por los artículos 18 y 19 de la Ley.

Contra esta determinación de la improcedencia de la vía sumaria, procede el recurso de reclamación ante la Sala Regional en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto del magistrado instructor.

- c) El magistrado instructor al dictar el auto admisorio de la demanda deberá fijar el día para el cierre de la instrucción, fecha que no deberá exceder los sesenta días siguientes al de la emisión de dicho auto

- d) El Magistrado Instructor requerirá a las partes demandante y demandada, en caso de omitir los documentos señalados en los artículos 17, último párrafo, y 21 segundo párrafo, de la Ley en cita, para que subsanen la ausencia documental.
- e) El Magistrado Instructor decretará la resolución provisional de medidas cautelares y en su caso, la definitiva que corresponda, así como modificar o revocar la interlocutoria otorgante de la medida cautelar, en el plazo de tres días previsto en el artículo 58-15 de la Ley de la materia.
- f) El Magistrado Instructor proveerá la correcta integración del juicio mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción.
- g) En los casos de suspensión del juicio, el Magistrado Instructor deberá dictar un auto de reanudación del procedimiento, en el que fijará fecha para el cierre de instrucción, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de dicho auto.
- h) El artículo 58-12 de la Ley se prevé que en la fecha fijada para el cierre de la instrucción, el Magistrado Instructor verificará si el expediente del juicio está debidamente integrado, procediendo a declarar cerrada la instrucción. De no encontrarse integrado el expediente, el Magistrado fijará nueva fecha para el cierre de la instrucción, en un plazo máximo de diez días.
- i) Cerrada la instrucción, el Magistrado Instructor remitirá el expediente original a la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior, con el propósito de ser turnado al magistrado ponente que corresponda, en el caso de tratarse de un juicio de características especiales.

- j) El Magistrado responsable del expediente de la vía sumaria pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes al cierre de la instrucción.
- k) El Magistrado Instructor, en su función de juzgador, podrá apartarse de los precedentes establecidos por el pleno o las secciones, siempre que en su sentencia exprese las razones por las que se aparta, además de remitir copia de su sentencia al Presidente del Tribunal.

Ahora bien, con respecto al juicio sumario antes analizado en el cual no solo el Magistrado Instructor tramita y resuelve el juicio de manera “exprés” sin necesidad de la aprobación de los otros magistrados de la Sala para poder dictar sentencia, sino que también ha sido un mecanismo jurídico que permite se pueda dar y aplicar una justicia más pronta y expedita, haciéndolo una realidad y no solo un derecho establecido en nuestra Carta Magna.

El mayor ejemplo de esto son las estadísticas dadas a conocer por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en las cuales se señala que en el periodo de noviembre del 2013 a noviembre del 2014 fueron interpuestas 36,927 juicios en la vía sumaria es decir 30% más que en el periodo anterior en el que se interpusieron 28,358 juicios en dicha vía, siendo de estos 437 correspondientes a los juicios en línea; 26,928 de las Salas Regionales con sede distinta al Distrito Federal, 79,096 de las Salas Regionales Metropolitanas y 1,566 de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.

Esta cantidad global equivale al 32% total de las demandas más reciente que hace el Tribunal durante el periodo que se informa. Ahora bien, fueron resueltos 43,172 juicios, esto es el 3% más que en el periodo de 2013 en el que se resolvieron 42,097 y siendo que un total de juicios resueltos en el periodo materia del informe, 666 corresponden a la sala especializada en juicios en línea, 30,134 corresponden a las Salas Regionales concede distinta

en el Distrito Federal, 10,326 por las Salas Regionales Metropolitanas y 2,046 por la Sala Especializada En Materia Ambiental y de Regulación lo que representa el 30% del total de asuntos concluidos de manera Global en el tribunal.⁵⁵

Todo lo anterior nos deja ver de forma más concreta y real que el juicio en vía sumaria se ha convertido en un procedimiento con utilidad real cuya complejidad se aminora a la hora de resolver los juicios tramitados en esta vía, pues representan más de la cuarta parte de los juicios que conoce y resuelve el Tribunal.

4.3 PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.3.1 EL MAGISTRADO UNITARIO

Tal como se estableció, la palabra “sumario”, en su carácter de adjetivo, se entiende como “*reducido a compendio*”; es decir, abreviado. Pero con base en los propósitos establecidos en las reformas que dan vida al Juicio en la Vía Sumaria, no puede hablarse sólo de un juicio abreviado, en relación con el que se tramita en vía ordinaria, puesto que aquél contempla cuestiones de índole mucho más profunda que la simple celeridad del procedimiento.

Recordemos que la procedencia de esta vía se encuentra estrechamente vinculada a la cuantía de la resolución definitiva que se desea impugnar, y cuya principal característica estriba en la reducción de los plazos tanto para presentar la demanda, como para su tramitación y resolución.

⁵⁵ Memoria anual 2014 editada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2014, pp. 55 y 56.

El propósito de estas reformas es contar con una vía breve, imparcial y sin demora, que permita la especialización del personal y que conllevaría la implementación de la figura del Magistrado Unitario encargado de conocer y emitir resolución sobre los asuntos que ante esta vía se promuevan.

De igual modo, la creación del Magistrado Unitario encuentra su razón de ser al proveer los mecanismos que aseguren la pronta y expedita impartición de justicia de una forma objetiva e imparcial, fortaleciendo el sistema jurisdiccional del contencioso administrativo, tal y como se prevé con su creación y acorde a los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

El establecimiento del Magistrado instructor como un órgano unitario de decisión, trae consigo que la estructura de las Salas Regionales del TFJFA, aun cuando ésta se encuentre integrada por órganos jurisdiccionales polivalentes, estos actúen de forma independiente, funcionando cada uno de manera unitaria, por lo que es necesario señalar cuáles son las ventajas y desventajas a las que haríamos frente junto con la creación de la figura del Magistrado Unitario.

Luis Dorantes Tamayo, en su *Teoría del Proceso*, hace mención de las diversas ventajas e inconvenientes tanto de los órganos unitarios como de los colegiados, señalando al respecto que resulta provechoso un órgano unitario, en cuanto a que dota de mayor responsabilidad al juzgador y beneficia la economía procesal; es desventajoso, en tanto resulta proclive a atender intereses parciales y la preparación de su titular no puede ser sustituido. Así mismo la implementación de esta figura cuyo origen se centra en la celeridad y su sostenibilidad, resulta menos gravosa para el erario público, pudiéndose canalizar parte de los recursos antes destinados a otras áreas estratégicas, así como la implementación de proyectos que resguarden el cumplimiento cabal de la impartición de justicia.⁵⁶

⁵⁶ Cfr. DORANTES TAMAYO, Luis, *Teoría del Proceso*. pp. 177-178

Una vez que Tamayo nos ha expuesto las desventajas a las que nos enfrentaríamos con la creación del Magistrado Unitario dentro de la Sala, hay que recordar que tanto las actuaciones de los Magistrados Colegiados como las de los Magistrados Unitarios, deben de encontrarse apegadas a un Código de Ética, tal y como se manifiesta desde el momento en que la ley prevé los requisitos que estos deben de cumplir para poder obtener el cargo, así mismo toda actividad jurisdiccional se debe de encontrar basada en los principios de imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia, por lo que resulta indistinta la forma de actuación de los magistrados en aras de que su labor jurisdiccional se observará con el debido respeto a los Derechos Humanos y sus Garantías, por lo que un Juez no puede carecer de ética, de modo contrario no podría ser juzgador.

La propuesta de creación de la figura del Magistrado Unitario, cuya competencia sea exclusiva y especializada en cuestiones relacionadas al juicio sumario, representaría un gran avance dentro de las instituciones del Derecho Procesal Administrativo Federal logrando la consolidación e innovación del aparato jurídico de una de las instituciones más importantes del sistema de justicia administrativa mexicano.

La transformación formal del anteriormente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, en un órgano de justicia con plena jurisdicción y amplia competencia lo han convertido en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, el cual mediante la creación de figuras procesales y procedimientos más especializados en determinadas áreas, que surgen como el resultado de las exigencias por cumplir con ciertos parámetros constitucionales y legales establecidos tanto por el Constituyente como por el propio legislador y la doctrina, respecto de las formas de dar cumplimiento a la garantía de justicia, la cual en su sentido más amplio debe ser de manera imparcial, pronta, completa y gratuita, garantías que se han visto quebrantadas

debido al cúmulo de carga laboral y la falta de una especialización por parte de los impartidores de justicia.

Todo esto significa que la impartición de justicia debe y sabe que está sujeta a evolucionar, es por lo que las labores de actualización del sistema no consisten únicamente en la modificación de la norma para que su aplicación resulte eficaz en tiempo presente, sino que además se debe lograr un alto grado de especialización por parte de los impartidores de justicia, esto mediante la creación de un Magistrado Unitario, a efecto de que los destinatarios de la ejecución de la ley enfrenten la realidad existente en un lugar y momento determinado, lo que ha denotado la preocupación por el perfeccionamiento de la institución del órgano jurisdiccional, preocupación que ha sido atendida con la instauración de los juicios sumarios y en línea, a la luz de los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2010.

A grandes rasgos, entonces, sí puede afirmarse que el juicio sumario tuvo como principal motivación la simplificación del procedimiento contencioso administrativo federal, como se planteó originalmente en la Exposición de Motivos, pues se redujeron las hipótesis de procedencia, se acortaron los términos, se limitó la cuantía y se estableció al magistrado instructor como un órgano unitario de decisión. Es decir, el juicio sumario no es solamente un contencioso administrativo abreviado, sino también simplificado.

Como conclusión al presente trabajo de investigación y apoyado en la información que proporciona la estructura formal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus órganos directivos, las funciones que tiene encomendadas, propongo crear la figura del Magistrado Unitario, con las

mismas facultades que los Magistrados de Sala Regional del Tribunal, con la salvedad de que la competencia de estos magistrados sea exclusiva para resolver los juicios sumarios a los que se refieren el capítulo Décimo primero del título II de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, referente al trámite del juicio en la vía sumaria.

Para ello propongo se adicione al texto actual de la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el artículo 58 ter, mismo que establecería la figura del Magistrado Unitario, dejando en todo caso al pleno del Tribunal la facultad de establecer el número de magistrados unitarios que se justifiquen de acuerdo a la incidencia de este tipo de juicios así con la sede y circunscripción a la que estos quedarían adscritos.

Para mejor expresión de la idea que sostengo me permito proponer el siguiente texto con el que podría darse sustento jurídico a la figura del magistrado unitario dentro de la estructura formal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Adicionar al texto actual el artículo 38 Ter de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el siguiente texto:

“Los juicios sumarios que previene la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo serán atendidos exclusivamente por los magistrados unitarios que para el efecto serán designados por el pleno de la Sala Superior.

El Reglamento Interior determinará el número de magistrados unitarios con que deba contar el Tribunal, en razón de la incidencia de juicios sumarios, asimismo determinará su sede y circunscripción territorial la cual podrá modificarse de acuerdo a las necesidades y la incidencia de este tipo de juicios”.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La evolución del que fuera en sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal de anulación a uno de plena jurisdicción, es de suma importancia debido a que por vincularse al poder Ejecutivo, se originaba una confusión de orden constitucional pues se creía que un tribunal administrativo contravenía el principio de separación de poderes. Sin embargo, con las reformas al artículo 104 de nuestra constitución, en 1946, así como con la promulgación del Código Fiscal de la Federación en 1968, se hace definitiva la constitucionalidad y autonomía al Tribunal y posteriormente, con la reforma al Artículo 73 fracción XXIX inciso H de nuestra Ley Suprema, se le faculta al Congreso de la Unión para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, disipándose así, las dudas respecto de su constitucionalidad.

SEGUNDA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su naturaleza Jurídica de origen fue un Tribunal de anulación, con el paso del tiempo se ha vuelto en algunos actos de su competencia un Tribunal de plena jurisdicción, donde se resuelven las controversias existentes entre los particulares y la administración pública de manera imparcial e independiente, que puede reconocer un derecho y restituir los mismos si fueron vulnerados.

TERCERA. El primer sustento legal del contencioso administrativo se encuentra en 1853, pues el primer esbozo de justicia retenida es en la ley conocida como la Ley Lares, en la que Teodosio Lares hace un intento de separar a la autoridad judicial de la administrativa. Debido al tema de la división de poderes Ignacio Vallarta resolvió sobre la inconstitucionalidad de estos tribunales, creándose así, un antecedente contrario a los tribunales que se ubicaran fuera del ámbito judicial.

CUARTA. La Ley de Justicia Fiscal de 1936, da origen al Tribunal Fiscal de la Federación situándolo dentro de la esfera administrativa, éste podía emitir sus propios fallos (justicia delegada), puesto que de inicio sus fallos se limitaban a la simple anulación de los actos administrativos impugnados y su competencia era solo la materia fiscal; esta ley generó una serie de controversias sobre la constitucionalidad de la separación de poderes pero siguiendo el modelo francés. Es un Tribunal Administrativo de justicia delegada y no justicia retenida, razón por la que en 1938, que se promulga el primer Código Fiscal de la Federación, en él, se contempla al Tribunal Fiscal y ya para 1946, se amplía la competencia para incluir las contiendas fiscales del Departamento del Distrito Federal.

QUINTA. En el Código Fiscal de la Federación de 1967 se eliminaron las disposiciones relativas a la organización del Tribunal, las cuales fueron reguladas en la Ley Orgánica del mismo en 1966; a partir de esta reforma los plazos comenzaron a ser más largos, debido a que el tribunal tenía un rezago de más de 30 años en su funcionamiento y en virtud del crecimiento demográfico, razón por la que en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 se establecieron 11 regiones fiscales con el objetivo de acercar la justicia fiscal a los contribuyentes además, se crea una Sala Superior con residencia en el Distrito Federal. La reforma de 1981 del citado Código ocasionó un retroceso al mandato Constitucional de una impartición de justicia pronta y expedita, debido a la ampliación de los plazos procesales, situación que ha buscado erradicarse con la implementación de nuevos procedimientos, tales como el Juicio en Línea o el Juicio Sumario.

SEXTA. La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 tiene una gran trascendencia en lo que corresponde al reconocimiento de los Derechos

Humanos, pues como sabemos estos son interrelacionados, independientes e indivisibles y esta modificación no solo es en nomenclatura sino en la concepción de los mismos, razón por la cual, la misma resulta importante en los principios que rigen el juicio contencioso administrativo. Con lo anterior queda claro que todo derecho humano genera obligaciones a las autoridades mexicanas; esta reforma tiene relación con la reforma del 10 de diciembre del año 2010 materia de este estudio, ya que el nuevo procedimiento en materia contenciosa administrativa denominado procedimiento sumario, ahora tiene que verse bajo la concepción de los derechos humanos, específicamente, el de impartición de justicia pronta y expedita.

SÉPTIMA. En materia de garantías, la modificación al artículo primero de la Constitución incorpora tres principios: el de interpretación conforme, el principio pro persona, el de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos y el control difuso de la Constitución. El artículo 14 señala el principio de garantía de audiencia y como sabemos, el juicio se debe de seguir ante tribunales previamente establecidos y dentro de estos incluimos al Tribunal Fiscal de la Federación ya que sus fallos son autónomos. Asimismo en este artículo se señala el principio de que el juzgador debe cumplir con las formalidades del procedimiento. En el artículo 17 Constitucional se consagra el principio de seguridad jurídica siendo parte esencial del estudio del juicio administrativo en la vía sumaria, pues su fundamento es importante al ser el espíritu del artículo en cuanto a la obligación de buscar los medios que permitan acelerar la impartición de justicia.

OCTAVA. El artículo 31 fracción IV es la base Constitucional del Derecho Fiscal y fundamento de las contribuciones, desprendiéndose de este precepto el principio de obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público; el principio de proporcionalidad el cual atiende a la capacidad contributiva de las

personas; el principio de equidad, el cual se refiere a la igualdad de los sujetos pasivos frente a la ley; y por último el principio de legalidad, refiriéndose este a que en materia tributaria los impuestos deben establecerse en las leyes emanadas del Poder Legislativo en donde se establezcan los elementos de la contribución como sujeto, objeto base, cuota, tasa o tarifa; y por último el artículo 73 fracción XXIX fracción H de la Constitución, que es la disposición que da fundamento al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que otorga al Congreso facultades para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, todo esto en su conjunto nos brinda certeza jurídica.

NOVENA. La reforma del 10 de Diciembre de 2010 adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De esta reforma se adiciona al Título II, el CAPÍTULO XI artículos 58-1 al 58-15 del “Juicio en la Vía Sumaria”. Esta reforma se originó a partir de dos iniciativas (la primera por iniciativa de los senadores del PAN, PRI y PRD y la segunda presentada por el senador Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público), al emitir el dictamen de ambas propuestas se destacaron: el juicio contencioso en la vía sumaria y la simplificación del sistema de notificaciones publicando el 10 de Diciembre de 2010 “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mismas que entraron en vigor el 7 de Agosto de 2011.” Lo que configura el marco legal del Juicio Sumario.

DÉCIMA. Respecto a las diferencias sustanciales en la tramitación del juicio sumario frente Juicio Ordinario, el punto principal es la reducción en los tiempos procesales de cada uno. En el juicio sumario, la procedencia se determina por la cuantía no mayor a cinco salarios mínimos elevados al año, como se desprende del artículo 58-2 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo. Asimismo, procederá esta vía 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. De igual manera en el juicio sumario el Magistrado Instructor estará obligado a fijar una fecha para el cierre de la instrucción, diferente a lo que ocurre en el juicio ordinario, por lo que esta nueva vía representa una mejora en los tiempos al momento de resolver un asunto y por ende responde de manera positiva a la obligación del Estado de impartir justicia de manera pronta y expedita. Por lo que sostenemos que el Juicio Sumario es un acierto.

DÉCIMA PRIMERA. Como lo señala el artículo 58-13 en caso de que la sentencia no se dicte dentro del plazo de 10 días, una vez dictado el cierre de instrucción, las partes tienen derecho a promover la excitativa de justicia. En la mayoría de los juicios tradicionales la sentencia no se pronuncia en los plazos que marca la ley, pues, si partimos de la base que en los plazos de 15 y 45 días no son acumulables, las Salas no dictan sentencia definitiva, ni el Magistrado Instructor formula el proyecto correspondiente y esto no se logra, además de resolver lo correspondiente a la vía sumaria también tiene que instruir los juicios que por turno le corresponden por vía tradicional, de ahí que tenga cabida y justificación la propuesta de que se contemple la figura de Magistrado Unitario, quien se encargará de substanciar todo el procedimiento y emitir la sentencia que corresponda, esto en la vía sumaria y sin que conozca de los juicios en la vía ordinaria, lo que le permitirá eficientar el proceso de

impartición de justicia y especializarlo a fin de que sus criterios sean homogéneos y no como ahora sucede.

DÉCIMA SEGUNDA. El Juicio en vía sumaria se erige hoy como una vía de acceso a la justicia administrativa más rápida y eficiente a partir de dar criterios de cuantía e interpretación jurisdiccional que la propia Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo establece en el artículo 58-2. Así, el Magistrado Unitario encuentra su razón de ser al proveer los mecanismos que aseguren la pronta y expedita impartición de justicia de una forma objetiva e imparcial, por lo que debe ampliarse esta figura.

DÉCIMA TERCERA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra integrado por tres grandes órganos operativos, la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración y las Sala Regionales. Siendo su competencia material la prevista en los artículos 14 y 15 de su Ley Orgánica, además de la que prevé el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a 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, además del Juicio de Lesividad, y estamos seguros que continuará ampliándose su competencia por la propia evolución y globalización.

DÉCIMA CUARTA. Como conclusión final y de acuerdo a los razonamientos que he vertido en esta tesis, proponemos se adicione al texto actual el artículo 38 Ter de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el siguiente texto:

“Los juicios sumarios que previene la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo serán atendidos exclusivamente por los magistrados unitarios que para el efecto serán designados por el pleno de la Sala Superior.

El Reglamento Interior determinará el número de magistrados unitarios con que deba contar el Tribunal, en razón de la incidencia de juicios sumarios, asimismo determinará su sede y circunscripción territorial la cual podrá modificarse de acuerdo a las necesidades y la incidencia de este tipo de juicios”.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Primer curso de Derecho Internacional Público*, Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 2009.
- BURGOA ORIHUELA. Ignacio, *Las garantías individuales*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1944.
- DEL CASTILLO DEL VALLE. Alberto, *Garantías del Gobernado*, segunda edición, Ed. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2005.
- CARRASCO IRIARTE. Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, México, Oxford University Press, 2010
- CARBONELL. Miguel y Pedro Salazar, coordinadores. *La Reforma Constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.
- CORTINA GUTIÉRREZ. Alfonso, *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, Ed. Themis, México, 1993.
- DORANTES TAMAYO, Luis, *Teoría del Proceso*. Porrúa, México 2005
- LUCERO ESPINOSA. Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 2002.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimación*, Décimo primera edición, Ed. Porrúa. México, 2002.

- MARTÍNEZ LARA. Ramón, *El contencioso administrativo en México*. Ed Trillas, México, 1990.
- NAVA NEGRETE. Alfonso, *Legislación Comparada de Justicia Administrativa*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1987.
- NAVARRO. Juan R., *Legislación mejicana, o sea colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde la consumación de la independencia. "Tomo que comprende de abril a julio de 1853"*, Imprenta de Juan N. Navarro, México, 1853,
- OVALLE FAVELA. José, *Teoría General del Proceso*, Ed. Harla, México, 1991.
- QUIROZ ACOSTA. Enrique, *Lecciones de derecho constitucional*, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2006.
- RAMÍREZ CHAVERO. Iván, *El juicio contencioso administrativo*", segunda edición, Ed. Sista, México, 2006.
- RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl, *Derecho Fiscal*, Segunda edición, Ed. Oxford, México. 1998.
- TENA RAMIREZ. Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Decimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1995,
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel. *Los juicios contenciosos administrativos en v.a sumaria, la reforma de la tutela cautelar y del sistema de notificaciones, y otras adecuaciones al régimen de la justicia fiscal y administrativa*

federal. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, Mexico, 2011.

- LOPEZ GARCÍA, Rafael, *Modalidad del procedimiento contencioso administrativo federal*, Revista “El Mundo del Abogado”, Año 14, número 147, julio, 2011.

CIBERGRAFÍA

- HERRERA MARTÍNEZ. María de Jesús, *El Juicio Sumario como alternativa para agilizar el trámite y evitar el incremento de inventarios de juicios contencioso administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, en Revista Digital Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, enero de 2010, México, Año II, núm. 2, p. 10, en <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/eljuiciosumario.pdf>. consultado el día 12 de febrero de 2012.
- NUÑEZ CUÉ. Marco Aurelio, *Algunas consideraciones sobre el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria*, Disponible en: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/algunasconsideracionessobre.pdf> Consultado el día 22 de febrero de 2015
- PÉREZ LÓPEZ. Miguel, *El Juicio contencioso administrativo en vía sumaria. Apuntamientos a la reforma procesal administrativa de diciembre de 2010*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Disponible en <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/32/RIJF%20No%2032%20INTERIORESMIGUEL%20P+%C3%ABREZ%20%20143-166%20%2006-12-2011.pdf> Fecha de Consulta: 18 de enero de 2015.

- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ. Alejandro, *Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Disponible en Internet:
<http://www.revistanotarios.com/files/Estructura%20y%20Funcionamiento%20del%20Tribunal%20Federal%20de%20Justicia%20Fiscal%20y%20Administrativa.pdf> Consultado el día 05 junio de 2012.
- SAUCEDO LÓPEZ. Antonio, *Los incidentes en el amparo*, disponible en internet:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/18/pr/pr7.pdf>
Consultado el día 31 de enero de 2013.
- VÁZQUEZ ALFARO. José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 127, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, p. 125. [en línea] Formato pdf., disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/467/7.pdf>, Consultado el día 18 de febrero de 2012
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> , Consultado el día 29 de noviembre de 2012.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx/node/30>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2012.
- *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*. Disponible en internet:
<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml> Consultado el día 11 de diciembre de 2012.

- Disponible en internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html> consultado el día 11 de junio de 2012.

LEGISLACIÓN VIGENTE

- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Código Fiscal de la Federación
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos