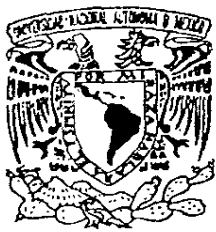


91  
29.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**CAMPUS ARAGON**

**LOS EFECTOS JURIDICOS DEL  
INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS  
DEFINITIVAS EMITIDAS POR EL  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**FELIPE CUEVAS SUAREZ**

ASESOR: LIC. JORGE ALEJANDRO CRUZ LOPEZ

SAN JUAN DE ARAGON

267/12  
OCTUBRE 1998

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

A Rosa María Suárez Obregón  
Mi madre:  
Porque todo lo que soy de lo debo a tí

A Felipe Cuevas Bribiesca  
Mi padre:  
Mi primer maestro

A Juan Carlos Cuevas Suárez  
Mi hermano  
Por tu incomparable amor

A Aurora Sánchez Mejía  
Mi compañera  
Por estar siempre a mi lado con todo su cariño

Al Licenciado Jorge Alejandro Cruz López  
Mi asesor  
Por su paciencia

A todos mis maestros y a mi Institución

Al Licenciado Andrés Enrique Sánchez Drasdo y Albuerne  
Mi segundo maestro

A la Licenciada Mary Helen Garrido  
Por ser mi amiga

A la Magistrada Nora Elizabeth Urby Genel  
Por su confianza

A Noemi  
In Memoriam

# LOS EFECTOS JURÍDICOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	PÁGINA: I
--------------	--------------

### CAPÍTULO PRIMERO ASPECTOS GENERALES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

1 Antecedentes históricos:	1
1.1 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo;	7
1.2 Tesis de Vallarta;	11
1.3 Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927;	13
1.4 Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.	15
2 Funcionamiento:	20
2.1 Integración;	20
2.2 Competencia;	24
2.3 La Sala Superior;	28
2.4 El Presidente;	30
2.5 Las Salas Regionales;	31
2.6 Otros servidores públicos del Tribunal.	34

### CAPÍTULO SEGUNDO EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1 Concepto de proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.	36
2 Las causales de improcedencia.	40
3. Las partes.	49
4. La demanda.	52
5 La contestación a la demanda.	63
6 La ampliación a la demanda.	67
7 La contestación a la ampliación.	70
8 Las pruebas.	71
9 Los alegatos.	80
10. La sentencia.	82

**CAPÍTULO TERCERO**  
**EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA**  
**FEDERACIÓN.**

I. Las causales de ilegalidad que señala el Código Fiscal de la Federación.	86
a) Incompetencia del funcionario;	87
b) Omisión de requisitos formales;	92
c) Vicios de procedimiento;	95
d) Violación a la ley;	99
e) Desvío de poder	100
2. Concepto de sentencia	103
3. Efectos de las sentencias de conformidad con las causales de ilegalidad procedentes.	103
a) Reconocer la validez;	105
b) Declarar la nulidad;	106
c) Declarar la nulidad para determinados efectos.	107
4. Plazo para cumplir las sentencias para efectos.	112
5. El incumplimiento de las sentencias.	113
5.1 La Queja.	114
5.2 El Amparo Indirecto.	117
6. La Caducidad.	124
7. La Prescripción.	134
8. La Preclusión	143
 CONCLUSIONES	 145
 PROPUESTA	 147
 BIBLIOGRAFÍA	 148

## INTRODUCCIÓN

El orden jurídico que rige a nuestra sociedad, ha procurado el establecimiento de principios que permitan el adecuado desarrollo de la misma y con ello, lograr una adecuada evolución de nuestro Estado; para tal efecto, tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el primero de sus capítulos contempla a las garantías individuales.

La doctrina se ha encargado de clasificar esas garantías en cuatro grandes grupos; de libertad, de igualdad; de propiedad y, de seguridad, destacando para nuestro estudio estas últimas ya que brindan la tranquilidad necesaria para que las personas se puedan desarrollar en todos los aspectos, lo contrario daría lugar a la incertidumbre jurídica y un obstáculo en el sano progreso de nuestro País.

Nuestro estudio se encuentra dirigido a un órgano materialmente jurisdiccional, el Tribunal Fiscal de la Federación; éste se encuentra inmerso dentro del Poder Ejecutivo Federal y fue creado al expedirse la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936 y, aunque en sus orígenes su competencia se limitaba a la materia tributaria, ésta ha aumentado a gran parte de la diversa administrativa.

Ante este Tribunal se ventila el juicio denominado por el Código Fiscal de la Federación como "Procedimiento Contencioso Administrativo", éste es el juicio en el que se resuelven las controversias entre la Administración Pública Federal y los gobernados, con motivo de actos de la primera que se consideran ilegales.

La función de ese Tribunal es la de impartir justicia en materia administrativa, la forma de hacerlo es emitiendo una sentencia que de resultar favorable



para el particular, puede ser declarando la nulidad del acto para efectos o bien, en forma lisa y llana. Para el caso de que se declare la primera de ellas, es el propio Código Tributario el que establece el plazo para que las autoridades administrativas las cumplan, ya sea emitiendo un acto o iniciando un procedimiento en el que subsanen las irregularidades cometidas

Es común que la autoridad administrativa omita dar cumplimiento a lo preceptuado por el citado Código, dejando al particular en estado de indefensión ya que ese ordenamiento no contempla ninguna consecuencia jurídica directa para tal hipótesis e independientemente de que el particular puede acudir en queja y en su caso, intentar el Juicio de Amparo Indirecto para obtener el cumplimiento de la sentencia, la autoridad administrativa, fuera del plazo para ello, puede iniciar el procedimiento o emitir el nuevo acto.

Por tal motivo, es necesario que el Código Fiscal Federal disponga las consecuencias jurídicas que se actualicen cuando las autoridades pretendan cumplir las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, fuera del plazo que para tal efecto señala el artículo 239 del ordenamiento tributario señalado, lo cual se traduciría en la indispensable seguridad jurídica en materia administrativa pretendida por la Constitución General.

## CAPÍTULO PRIMERO ASPECTOS GENERALES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Sumario. 1 - Antecedentes históricos: 1.1 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo; 1.2 Tesis de Vallarta; 1.3 Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927; 1.4 Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936. 2.- Funcionamiento: 2.1 Integración: 2.2 Competencia; 2.3 La Sala Superior; 2.4 El Presidente; 2.5 Las Salas Regionales. 2.6 Otros servidores públicos del Tribunal.

### I Antecedentes Históricos.

La mayoría de los estudiosos de la justicia administrativa, coinciden en que el antecedente más importante lo podemos encontrar en la llamada "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" del 25 de mayo de 1853, también conocida como "Ley de Lares", sin embargo, no podemos soslayar el material histórico-jurídico que existió antes de que la citada Ley entrara en vigor.

Por tal razón, haremos una breve referencia sobre la jurisdicción encargada de controlar los actos administrativos en nuestro país; de tal suerte antes de la conquista, Don Toribio Esquivel de Obregón señala que "durante la época precolombina la administración de justicia dentro del Imperio Azteca, se encontraba encabezada por el rey, proseguido por el cihuacoátl gemelo mujer, especie de doble monarca, sus funciones eran de gobierno, de hacienda y de justicia, sus sentencias no admitían apelación, ni aún ante el monarca mismo, aunque no se sabe exactamente cuales casos caían bajo su jurisdicción"<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Esquivel de Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I, Los Orígenes., Editorial Polis, México, 1937, pag 343.

De allí podemos afirmar que, si no se admitía ningún tipo de apelación, tampoco era posible que las reclamaciones de los gobernados frente a la administración fuesen posibles; el pueblo azteca no conoció más división de poderes que la impuesta por la necesidad de repartir el trabajo, consecuentemente, al no existir división de poderes alguna, no puede sostenerse la existencia del ejercicio de alguna función judicial por parte del ejecutivo (monarca) como lo presupone el contencioso administrativo.

En síntesis, en México antes de la conquista, no encontramos sino un absoluto desconocimiento de los derechos del hombre, lo cual traía como resultado, una falta total de recursos o medios de defensa para el súbdito, ya que éste se encontraba completamente indefenso ante los actos arbitrarios del rey.

Por otra parte, durante la época colonial, los estudiosos de la materia coinciden en señalar que existía un sistema de oposiciones a las decisiones gubernativas para defender los derechos de los particulares.

Al citar a Don Juan Solórzano, Don Carrillo Flores señala que “. . . de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeron a título de gobierno está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias de las Indias . . . y allí son oídos los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben este recurso. . .”<sup>2</sup>

Es decir, el antecedente más remoto en nuestro país, respecto al desarrollo de la justicia administrativa lo encontramos en las llamadas Audiencias Reales de las

---

<sup>2</sup> Carrillo Flores Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública., Segunda edición., Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1973, pág. 167.

Indias, que eran los órganos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación que presentaran los gobernados agraviados, por un acto o decreto del Virrey o el Gobernador; más en favor de éstos y en contra de las resoluciones emitidas por las Audiencias, existía una instancia para que se inconformaran ante el Real Consejo de Indias.

Durante esa época no existía la clara distinción entre la división de los poderes. La impartición de la justicia era ejercida en nombre del Rey, en quien por lo mismo residía la Suprema Jurisdicción ya que podía intervenir en los negocios judiciales, por lo que los Tribunales carecían de la independencia que forma una de sus modernas características.

Posteriormente, la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid en 1786, conservó el régimen anterior, creando además la Junta Superior de Hacienda, que era un Tribunal de apelación especial que resolvía los negocios contenciosos en que estuvieran implicadas las Rentas o interesados del Real Erario, habiendo en esa época un desconcierto entre lo contencioso administrativo y el contencioso judicial, ya que si bien es cierto que el Consejo Real, el Corregidor y la Cancillería resolvían en forma gubernativa cuestiones de la competencia de la administración activa, también lo es que se abocaban al conocimiento de causas civiles y criminales.

La confusión de lo contencioso administrativo, no era sino el reflejo de la que existía en todo el campo del derecho, la cual cesó con la teoría de la división de poderes que determinó el concepto y competencia de cada uno de éstos.

En Francia, por disposición de 1801, los Tribunales de Justicia no podían intervenir en aquellas materias que por cualquier concepto y título hubiese de hacerlo la

Administración, de ese país se importó al nuestro la Constitución de Bayona, ilegítima toda vez que fue votada por quienes carecían de la representación de la Nación pero que a consideración del maestro Nava Negrete constituyó el primer cuerpo legal que señaló en nuestro país la existencia de lo contencioso-administrativo.

La Constitución Española del año de 1812 o Constitución de Cádiz, jurada en España el 30 de septiembre de ese año, era una ley de aplicación en las Colonias de la Corona (aunque dicha aplicación nunca se llevó a cabo en la Nueva España), en tal ordenamiento no se daba cabida al contencioso administrativo, toda vez que admitía la separación de poderes con severas prohibiciones, y al efecto el artículo 242 disponía:

“ Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos”.<sup>3</sup>

De la prohibición tajante del propio texto constitucional, se puede desprender la imposibilidad de reclamar a la Administración sus actos por medio del contencioso administrativo

Las Cortes Generales de 1812, reglamentan las Audiencias y los Juzgados de Primera Instancia, ordenando la subsistencia entre los últimos, de los Juzgados de Hacienda, lo que implica la existencia de un contencioso tributario dentro de la esfera del Poder Judicial; de igual forma, se dota a las Audiencias de México y Guadalajara de facultades para conocer de esos negocios en Segunda Instancia en momentos en que ya esos órganos eran de carácter judicial.

---

<sup>3</sup> Montiel y Duarte, Isidro Antonio . Derecho Público Mexicano., citado por Torres Rodríguez Jacinto Salvador., El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal., México, 1990. Pág. 24.

Durante la lucha por nuestra Independencia no se conoce en nuestro país el contencioso-administrativo, pero una vez consumada y dictada el Acta de Independencia Mexicana el 28 de septiembre de 1821, se instaló una Junta Provisional de Gobierno encargada de conducir interinamente al país, así como de elegir y de organizar el Congreso Constituyente, el que una vez conformado produjo las llamadas “Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano el 24 de febrero de 1822”, insistiendo en la separación de los tres Poderes Estatales e impidiendo con ello, la creación de tribunales dentro de la esfera administrativa.

Quedando de esa manera descartada toda hipótesis de un tribunal situado dentro del Poder Ejecutivo, ya que “la facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se contravienen en juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales erigidos por la ley (artículo 55, Sección Quinta, del Poder Judicial), tampoco se permitía a los tribunales del Poder Judicial que enjuiciaran los actos del Poder Ejecutivo”.<sup>4</sup>

Bajo el gobierno de López de Santa-Anna, se promulgaron las “Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa”, mejor conocidas como “Bases Orgánicas de 1843”, este ordenamiento al igual que los que le antecedieron, establece en forma estricta una división de poderes, en donde el Poder Judicial era el encargado de conocer sobre lo contencioso-administrativo, sin embargo en su artículo 115 se mencionaba:

“... subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Decimosegunda edición., Editorial Porrúa, S.A., México, 1983 Pág. 137

<sup>5</sup> Torres Rodríguez Jacinto Salvador., *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, 1990 Pág. 27

Durante el gobierno del General Mariano Salas, se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, iniciando sus trabajos e incluyendo entre sus miembros a los juristas Juan José Espinoza de los Monteros, Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta.

Don Mariano Otero expuso su proyecto con el nombre de “Acta Constitutiva y de Reformas”, aportando un valioso precedente para nuestro Derecho, el artículo 25 de tal ordenamiento constituye el origen de nuestro llamado juicio de garantías, trabajo que una vez discutido en el Congreso fue sancionado el 18 de mayo de 1847 y promulgado el 21 del mismo mes y año para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y a la de la Federación y a la de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare”.<sup>6</sup>

Gonzalo Armenta, en su obra “El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano”, señala al respecto:

“ Don Mariano Otero . . . introdujo, con el carácter de verdadera garantía constitucional, el juicio de amparo como medio de control jurisdiccional. Anotamos este hecho porque con el tiempo, el juicio de amparo vino a ser el cauce por donde se coló subrepticamente un importante sector del contencioso tributario confundido en el caudal de demandas planteadas por el particular al pretender el examen de la violación a la garantía de legalidad”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe Op Cit, Pág. 475.

<sup>7</sup> Armenta Calderón, Gonzalo., El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano., Textos Universitarios, S.A., México 1977. Pág 67

En el proyecto de Mariscal de la Ley de Amparo de 1852, había una mera posibilidad de la existencia de una ley que regulara lo contencioso-administrativo, el cual en opinión del maestro Nava Negrete, constituye un valioso antecedente para nuestro tema a estudio, ya que en la iniciativa de la Ley Reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, presentada al Congreso por la Secretaría de Justicia en febrero de 1852, se disponía lo siguiente:

“Artículo 15.- Una ley especial arreglará los términos en que se deba impartir esta protección en los negocios contencioso-administrativos”.<sup>8</sup>

Así, tenemos que todos los ordenamientos legales hasta el momento analizados, consagraban el principio de la división de poderes de una manera estricta, por lo que no era posible jurídicamente, crear un tribunal dentro de la esfera del Poder Ejecutivo que conociera de la materia contencioso-administrativa.

### 1.1 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Esta Ley constituye el verdadero primer antecedente de lo contencioso administrativo en nuestro país, en ella se estableció un procedimiento específico para impugnar los actos de la Administración, otorgando jurisdicción en materia administrativa a un órgano que se encontraba fuera del Poder Judicial.

“El establecimiento del contencioso administrativo de corte francés, en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley de Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se

<sup>8</sup> Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959, Pág. 275.



concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.”<sup>9</sup>

Existe en la doctrina una discrepancia respecto de la fecha de la cual es esta Ley, ya que para algunos como el Doctor Gonzalo Armienta lo es del 25 de mayo de 1853, para el Profesor Manuel Lucero Espinosa, es del 25 de noviembre de ese mismo año; el creador de esta Ley fue el revolucionario jurista Don Teodosio Lares, encontrándose al frente del país Antonio López de Santa Anna, el creador de la ley que nos ocupa, señalaba en su obra: “Lecciones de Derecho Administrativo”, las siguientes ideas “La administración tocando el derecho de los individuos, se llama administración contenciosa, y el interés que busca la misma administración, discutido en contacto con ese derecho privado, es lo que se llama contencioso administrativo. . . Este no viola el principio de la división de poderes, porque la función de administrar consiste en conocer y decidir acerca de los actos de la administración, . . . es administrar, administrar corresponde al ejecutivo y el poder ejecutivo no puede ejercerse por el poder judicial, como se ejercería si este poder conociese de los actos administrativos. . . Los Tribunales no pueden ni explicar, ni modificar, ni anular un acto administrativo, porque entonces ellos administrarían, el juicio de lo contencioso debe pues prevalecer a la jurisdicción administrativa.”<sup>10</sup>

Bajo esas ideas fueron creados la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo” y su Reglamento, éstos constituyen en nuestro país la materialización del sistema francés de justicia retenida, siendo por lo tanto la propia Administración la encargada de la justicia administrativa.

<sup>9</sup> Lucero Espinosa Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera edición Editorial Porrúa, S.A., México, 1995., Pág. 21.

<sup>10</sup> Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Editado por la Dirección General de Publicaciones., Primera reimpresión, UNAM México, 1978., Págs. 146, 147 y 151.

En esta Ley, Larcs hace mención a un Consejo de Estado, que según su opinión debía ser el Tribunal Administrativo Superior de Segundo Grado, indicando al respecto que “La competencia y jurisdicción administrativas no deben ser consideradas sino como derivaciones necesarias del Poder Ejecutivo. Este poder debe ser siempre llamado a anular o a confirmar lo que se haya juzgado en su nombre. De aquí es que el primer principio que debe señalarse en la organización de la segunda instancia de que debe conocer el Consejo de Estado es, que sus decisiones y sus decretos no pueden tener fuerza ni valor ninguno sin la aprobación del jefe del ejecutivo”<sup>11</sup> De ahí deviene que el llamado Consejo de Estado, sea un Tribunal Administrativo de justicia retenida.

Para el supuesto de que con motivo de alguna de las materias de las que conocía el Consejo de Estado, existiera un conflicto de competencias entre éste y los órganos del Poder Judicial, el artículo 6º de esa Ley señalaba la solución al problema al disponer:

“Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirá, en la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este tribunal el que lo fuera de la misma sala, y sólo votará en caso de empate para decidirlo.”

Ahora bien, no es de menor importancia el Reglamento de esta Ley, ya que en él se establecía el procedimiento que es objeto de nuestro estudio, es decir, contemplaba las formas que el Consejo de Estado y las partes en conflicto debían seguir para la tramitación de las controversias contencioso administrativas.

---

<sup>11</sup> Larcs, Teodosio, Op Cit., Págs 385 y 386

Como característica de ese contencioso administrativo de tipo continental europeo de justicia retenida, se encontraba la obligación de presentar ante el ministerio correspondiente una memoria, en la que debían expresarse con sencillez y claridad, los hechos y preceptos de derecho aplicables. Asimismo, debía fijarse en conclusiones precisas el objeto de la reclamación y enunciarse los documentos que el reclamante presentara para apoyar su demanda.

Si la cuestión no quedaba resuelta dentro del plazo de un mes a partir de la presentación de la demanda, ya fuera que la administración aceptara la pretensión del promovente, o bien, en forma autocompositiva mediante transacción, se pasaba a la sección de lo contencioso del Consejo, dando aviso al particular y al Procurador General. Ese aviso fijaba el carácter contencioso del negocio (artículos 9 y 10 del Reglamento).

El procedimiento se desenvolvía en dos etapas. De la primera, como ya lo indicamos, conocía la sección de lo contencioso; y de la segunda, el consejo de ministros.

Los recursos previstos por el Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo contencioso Administrativo eran cuatro: el de apelación, que era un medio de defensa contra la sentencia definitiva cuando se estimaba que existía un error in iudicando, o en su fundamentación; el impropio recurso de aclaración, cuya finalidad era subsanar cualquier incongruencia, contradicción, ambigüedad o confusión; el de nulidad, para el caso de que se hiciera valer el error in procedendo, o sea, cometido durante el proceso; y el de revisión, contra las sentencias pronunciadas en los juicios que se hubieren seguido en rebeldía. Al respecto, señala el jurista Gonzalo Armienta que: “El recurso de apelación se tramitaba por la sección de lo contencioso y se resolvía por el “Gobierno en

Consejo de Ministros” . . . en cambio, los de nulidad, aclaración y revisión, se decidían por la misma sección . . .”<sup>12</sup>

Es pertinente señalar que la agitación política que hasta entonces se vivía, no había dejado madurar fruto alguno, pues las tendencias políticas que se disputaban el gobierno de la Nación, impedía juzgar aciertos o errores de instituciones cuya vida efímera no podía alcanzar penetración alguna en la realidad de nuestro país, tal es el caso en particular de la Ley de Lares, ya que fue abrogada por la Ley de Juárez del 23 de noviembre de 1855, dictada por el gobierno liberal establecido al triunfo de la Revolución de Ayutla, por la cual quedaron sin efectos todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852, época en la que se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, vigente hasta promulgarse la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1857.

## 1.2 Tesis de Vallarta.

La Constitución de 1857, insistió en su artículo 50 en el principio divisorio de los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y en que “Nunca podrían reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositar el Legislativo en un individuo”. Dentro de esa Constitución, la materia contencioso administrativa correspondió única y exclusivamente al Poder Judicial a través de los Tribunales que lo integraron, tales como la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, previniendo que la tramitación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales, debería respetar en todo momento las garantías individuales y la soberanía de la Federación y de los Estados.

---

<sup>12</sup> Armenta Calderón Gonzalo, Op. Cit., Pág. 70.

De esa manera, todo juicio en que la Federación fuera parte, se ventilaba ante la Corte en última instancia, mientras que el juicio de amparo procedía contra todo acto de autoridad, incluyendo por supuesto a los administrativos, en los que un particular quejoso reclamara por agravio de garantías individuales.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Don Ignacio L. Vallarta, abría el camino para atacar al Tribunal que la Ley de Lares había creado, impugnándolo de inconstitucional. Al respecto señalaba:

a).- Que conforme al artículo 97 de la Constitución de 1857, los tribunales federales conocerían “de las controversias suscitadas por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales”. por ello, se quebrantaba esa Constitución al querer establecer un contencioso administrativo de tipo europeo, ya que en ella se sostenía la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, asimismo, que “el conocimiento del contencioso-gubernativo, por parte de las autoridades administrativas, atenta contra lo dispuesto en el artículo 16 constitucional porque ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle”.<sup>13</sup>

b).- Por otra parte, sostenía su tesis al indicar que el establecimiento de tribunales administrativos se basa en la prohibición consagrada en el artículo 13 constitucional, consistente en que “nadie puede ser juzgado . . . por tribunales especiales . . . subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar”.

---

<sup>13</sup> Fraga Gabino., Derecho Administrativo., Editorial Porrúa, S.A . Vigésimosexta edición., México, 1987., Pág. 445

c).- Asimismo, argumentaba que los tribunales dentro del Poder Ejecutivo, eran inconstitucionales por ir en contra de la garantía contemplada en el artículo 14 constitucional que en la especie rezaba “nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, . . . sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos . . .”, sosteniendo que tal numeral se refiere a los tribunales judiciales y no a los administrativos.

d).- Por último, hacía mención de que la inconstitucionalidad de esos órganos de impartición de justicia derivaba de la supuesta violación al artículo 17 de la Constitución, el cual indicaba que “ninguna persona podrá hacerse justicia así misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. Por tanto, siendo una garantía individual la que en el artículo referido se consagra como una limitación al Poder Público, éste no podía hacerse justicia para sí mismo, sin embargo, consideramos que lo mismo podría argumentarse del Poder Judicial, que al resolver las controversias que se sometan a su conocimiento, se caería en el mismo vicio, pues ambos son elementos del Supremo Poder de la Federación, con la diferencia de que uno interviene como administrador y el otro como juez, pero en todo caso, los dos realizan sus funciones en representación del Estado.

### 1.3 Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927.

Antes de comenzar a desarrollar este tema, consideramos que no está de más hacer referencia sobre algunos otros aspectos importantes del contencioso administrativo que tuvieron relevancia antes de que entrara en vigor la Ley de la Tesorería de la Federación de 1927, así, encontramos que bajo el régimen del Imperio de Maximiliano, se expidió la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo el 1º de

noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía entre otras facultades, la de ventilar ese juicio.

En forma similar y ya en este siglo, se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. La Junta Revisora, conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al evaluar las manifestaciones de los contribuyentes, interpuestas tanto por éstos como por las oficinas receptoras.

De esa manera, se promulgó la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, que para la materia objeto de nuestro estudio, seguía un sistema judicial o anglosajón que observaba las formalidades del juicio sumario previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908, cuyo artículo 590 disponía:

“Art. 590. Se tramitarán y decidirán en la vía sumaria las controversias que se susciten sobre

VIII. Controversias que resultan del ejercicio de la facultad económico-coactiva.”

El juicio sumario de oposición, debía iniciarse por el deudor inconforme ante el Juzgado de Distrito, dentro de cuya competencia residiera el opositor, dentro del plazo de treinta días contados a partir del siguiente al en que se hubiere notificado el requerimiento de pago y siempre que se hubiere garantizado el interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el embargo llevado a cabo por la autoridad administrativa. Arts. 60 y 61.

Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa, art. 62. Por otra parte, si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del Juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución. Art. 63.

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a ese juicio al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la hacienda pública mexicana y el contribuyente, debido a que era un juicio largo y deficiente, pues no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales.

Ese juicio sumario de oposición, también se encontraba en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 30 de diciembre de 1932, publicada en el Diario Oficial del día siguiente, que vino a abrogar a la ley anterior.

14 La Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

Ante la insuficiencia del juicio de amparo para el logro de una eficaz tutela jurisdiccional frente a la administración pública, se crea en nuestro país el Tribunal Fiscal de la Federación al expedirse el 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, misma que entró en vigor el día 1° de enero de 1937, órgano jurisdiccional que fue constituido como un Tribunal administrativo de justicia delegada, con plena autonomía y competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a



obtener la ejecución de sus fallos, toda vez que en caso de resistencia, debía acudirse al juicio de amparo.

Esta Ley fue dictada por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, quien en uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios, nació como consecuencia de la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al artículo 22 constitucional, en el sentido de no considerar como confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad competente para el pago de impuestos o multas, además de que “. . . resulta más lógico y conveniente para todos que la liquidación y cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleven a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el periodo oficioso y el periodo contencioso que es el que tendrá a su cargo el Tribunal,”<sup>14</sup>

La Ley de Justicia Fiscal, fue un código procesal que no incluyó ningún precepto de naturaleza sustantiva, se limitó a estructurar al Tribunal Fiscal de la Federación, a señalar sus atribuciones, determinando la competencia del Pleno y de las Salas. Asimismo, señalaba los derechos, obligaciones y cargas procesales de las partes, establecía las formalidades del procedimiento que ante él se iban a seguir.

---

<sup>14</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, N° 45. 3a Época. Año IV. Septiembre de 1991

De la lectura del artículo 1º de esta ley, podemos desprender que al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, se hizo bajo la idea de que se instituyera un tribunal formalmente administrativo, que además iba a ser de justicia delegada, es decir, con la facultad de emitir fallos por sí mismo, claro, haciéndolo en representación del Ejecutivo de la Unión, pero de una manera independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal.

En sus orígenes, el Tribunal Fiscal de la Federación estuvo compuesto de quince Magistrados, pudiendo funcionar en Pleno o en Cinco Salas de tres Magistrados cada una, contaba con un Secretario General de Acuerdos, los Secretarios auxiliares necesarios, cuatro actuarios y un redactor del periódico de justicia fiscal de la Federación, además contaba con los demás empleados administrativos que determinara el presupuesto. (artículos 2 y 5 de la Ley de Justicia Fiscal)

El artículo 14 de la ley en comento, señalaba la competencia del Tribunal, siendo en esencia de tipo fiscal, contemplando en su fracción VII lo que se denomina juicio de lesividad, es decir, el intentado por la alguna dependencia de la Administración Pública para obtener la nulidad de una resolución administrativa favorable a los particulares.

Entre los aspectos más destacados de esa ley, podemos señalar que su artículo 56, contemplaba cuatro causas de anulación de las resoluciones o actos administrativos, siendo a saber las siguientes:

a).- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;

b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado;

- c).- Violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión;
- y
- d).- Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales.

Podemos afirmar que la Ley de Justicia Fiscal, tuvo como principal propósito la creación de un tribunal con plena autonomía orgánica, cuyo objetivo era el establecimiento de un medio eficaz para la tutela jurisdiccional frente a la Administración Pública, constituyendo así, una instancia previa a la intervención del Poder Judicial.

Como era de suponerse, el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia 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 administrativos a través del amparo, la Constitución no sería violada.

Actualmente la constitucionalidad de ese Tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se le hicieron dos reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre y 25 de octubre de 1967, a fin de darle un sustento constitucional.

“Cualquier duda sobre la constitucionalidad de este Tribunal desapareció en el año de 1946 . . . , al reformarse la fracción I del artículo 104 constitucional. En esta reforma se reconoce la existencia de tribunales administrativos, por cuanto se facultó a

la Suprema Corte de Justicia de la Nación para reconocer, a través de los recursos ordinarios que establecieron las leyes, de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”<sup>15</sup>

De igual forma, en 1976 se reformó el artículo 73 constitucional para darle facultades al Congreso de la Unión para el establecimiento de tribunales administrativos. Este precepto continuó cambiando con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, que adiciona su fracción XXIX-H, a fin de otorgar facultades al Legislativo Federal “Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Recientemente, este precepto fue nuevamente reformado el 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales. los cuales forman la denominada “Reforma Política del Distrito Federal”, las que establecen que esa entidad deja de ser parte de la Administración Pública Federal, para crear su propia Administración Pública.

En ese orden de ideas, se excluyó como facultad del Congreso de la Unión la de expedir leyes que crearan tribunales de lo contencioso-administrativo en el Distrito Federal, pasando esa materia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme a lo previsto en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso n), en relación con la Base Quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, el

---

<sup>15</sup> Armienta Calderón Gonzalo., Op Cit., Págs 122 y 123.

artículo 116, fracción V Constitucional, faculta a las Constituciones de las entidades federativas y a sus leyes, para instituir tribunales de esa naturaleza.

## 2. Funcionamiento.

Antes de entrar a los tópicos de mayor importancia en el Tribunal Fiscal de la Federación, debemos señalar que la mejor forma para conocerlos, es acudir directamente al estudio de su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, ya que la doctrina que al respecto podemos encontrar no es del todo actual, ello debido al constante cambio que ha sufrido en los últimos años el órgano jurisdiccional que ocupa nuestra atención.

### 2.1 Integración.

Sobre el presente, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 2 establece lo siguiente:

**“El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.”**

Para efectos de que el Tribunal Fiscal de la Federación pueda lograr una mayor atención y mejores resultados de los asuntos que ante sus Salas se ventilen, éste se encuentra integrado por una Sala Superior (la cual puede actuar el Pleno o en dos Salas), la cual tiene su domicilio en la Ciudad de México y por veinticinco Salas Regionales distribuidas en el territorio nacional. La Sala Superior está compuesta por 11 Magistrados, mientras que las Salas Regionales por tres cada una.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica de ese Tribunal, es el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores y en sus recesos,

de la Comisión Permanente, quien nombra a los Magistrados de este Tribunal, esta colaboración del Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores, configura lo que en la doctrina administrativa se conoce como “un temperamento,”<sup>16</sup> por concurrir órganos de dos poderes diferentes para la creación de un acto jurídico (nombramiento); no obstante lo anterior, no encontramos el fundamento constitucional que otorgue tal facultad al Titular del Ejecutivo Federal.

El tiempo del encargo de los Magistrados es de seis años para el primer ejercicio, plazo que inicia a partir de la fecha de su designación, sin embargo, al finalizar su cargo puede suceder que:

a) Los Magistrados de la Sala Superior, de nueva cuenta puedan ser designados por una ocasión y por un período de nueve años, y

b) Los Magistrados de las Salas Regionales, pueden ser nombrados para un nuevo período de seis años, pero si al finalizar ese nuevo lapso, de nueva cuenta fueren designados, serán inamovibles.

Los Magistrados de ese Tribunal, pueden ser privados de sus encargos en aquellos casos y siguiendo el procedimiento aplicable para los Magistrados y Jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, es importante señalar cuáles son los requisitos que establece la Ley Orgánica de ese Tribunal, para que una persona pueda ocupar el cargo de Magistrado, tales requisitos se encuentran señalados en su artículo 4º y a saber son los siguientes:

---

<sup>16</sup> Arnica Calderón Gonzalo . Op. Cit . Pág. 124.

1. Ser mexicano por nacimiento, lo cual significa que un individuo que haya obtenido la nacionalidad por naturalización, se encuentra impedido para ocupar el cargo de Magistrado.

2. Ser mayor de 35 años, ello en atención a que es a partir de esa edad cuando se considera que una persona alcanza el grado de madurez mental suficiente que le permitirá no dejarse influenciar, logrando así, un sano y objetivo criterio.

3. Ser de notoria buena conducta.

4. Tener título de Licenciado en Derecho, expedido cuando menos 10 años antes de su designación.

5. Contar con un mínimo de 7 años de experiencia de práctica en materia fiscal.

Así, cuando una persona que reuniendo los requisitos enlistados, que sea propuesta por el titular del Ejecutivo Federal y que tal propuesta hubiere sido aprobada por el Senado, o en su caso por la Comisión Permanente, entonces ya podemos hablar de un nuevo Magistrado de ese órgano jurisdiccional.

Por otra parte, también existen causas de retiro forzoso para tales Magistrados, las cuales son:

I. Padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo y,

II. Únicamente para los Magistrados de las Salas Regionales, cumplir 70 años.

Otro aspecto digno de nuestra atención, es el relativo a que para el caso de faltas temporales, excusas o recusaciones de los Magistrados de la Sala Superior, la reasignación de los expedientes que se le hayan turnado, se hará de conformidad con lo señalado en el Reglamento Interior de ese Tribunal (artículo 5º de la Ley Orgánica del

Tribunal Fiscal de la Federación); destacando por demás que hasta la fecha no existe ese Reglamento.

Hasta el momento, solamente hemos dirigido nuestra atención a los Magistrados de ese Tribunal Administrativo, sin embargo no debemos soslayar la importancia que representa para el buen funcionamiento del mismo, la existencia de otros elementos, tal es el caso de un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, Secretarios de Acuerdos, Actuarios y Peritos necesarios, así como demás empleados administrativos sin los cuales no podría despachar sus asuntos

Tratándose de los Secretarios de Acuerdos y de los Actuarios, no es posible que pueda una persona ser designada sin que antes también haya reunido los requisitos establecidos en el artículo 9 de la Ley Orgánica de ese Tribunal, siendo de tal suerte los siguientes:

- Deben ser mexicanos;
- Mayores de 25 años,
- Licenciados en Derecho;
- Con 2 años de práctica en materia fiscal y,
- Ser de reconocida buena conducta.

Cabe hacer mención al hecho de que los Magistrados, Secretarios de Acuerdos y los Actuarios, se encuentran impedidos para ejercer su profesión, excepto, de que se trate de una causa propia, de igual forma, están impedidos para desempeñar otro cargo en cualquier ramo de la Federación, Estados, Municipios o del Distrito Federal, con excepción hecha de los empleos de carácter docente y los honoríficos.



## 2.2 Competencia.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra establecida en el artículo 11 de su Ley Orgánica, mientras que la tal circunstancia pero en razón del territorio, se contempla en el artículo 31 de la misma Ley, así, el primero de los numerales indicados preceptúa que ese órgano jurisdiccional conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas (debiendo entender a éstas, como las que ya no admiten ningún recurso administrativo o bien, cuando la interposición de éste sea optativo para el demandante, tal es el caso del recurso de revocación señalado por el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación) siguientes:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación. (Vgr. las que imponen la necesidad de desahogar requerimientos)

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

III. Las que impongan multas por infracciones a las leyes administrativas federales. (Vgr. las que se impongan con fundamento en la Ley Federal de Protección al Consumidor o Ley Aduanera)

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto de los supuestos enunciados.

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

Sin embargo en tales supuestos, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda o bien, den las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, ya sean a cargo del Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII Las que se emitan sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII Las que impongan sanciones administrativas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

IX. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se refiere el artículo 77Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, cuando se determine una responsabilidad a algún servidor público en virtud de haber cometido una falta que haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos pueden acudir ante la autoridad que haya determinado la responsabilidad para que directamente reconozca la obligación de reparar el daño o el perjuicio en cantidad líquida y en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, siendo precisamente esa resolución la que puede en caso de que niegue el pago, la que puede ser impugnada ante ese Tribunal, siendo optativo para el particular el acudir a ese órgano jurisdiccional o ante los tribunales judiciales competentes.

X. En contra de los requerimientos de pago de garantías otorgadas a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como de sus organismos descentralizados.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, es decir, las que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquéllas que lo tengan por no impuesto, que se haga valer en contra de las resoluciones que versen sobre:

- a) en materia de mercado de país de origen o nieguen los permisos previos o a la participación de copos de exportación o importación;
- b) en materia de certificados de origen;
- c) que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda;

- d) que declaren concluida la investigación citada, sin imponer cuota compensatoria;
- e) por las que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial responde a las solicitudes que los interesados le hacen acerca de si una determinada mercancía está sujeta a una cuota compensatoria;
- f) que declaren concluida la investigación de prácticas desleales de comercio internacional;
- g) que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas;
- h) las que impongan sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.

Sin embargo, ese ordenamiento excluye de la impugnación a través del recurso señalado y ante el Tribunal Fiscal de la Federación, los actos que determinen cuotas compensatorias definitivas y los que las apliquen así como aquellos que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuando el interesado opte por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.

XII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones mencionadas en las fracciones anteriores, inclusive de aquél contenido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, contra la manifestación de la autoridad que resuelva el recurso de revisión intentado cuando las autoridades administrativas pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

XIII. Las que señalen las leyes como competencia de ese Tribunal.

Es pertinente destacar el hecho de que no solamente los particulares pueden ser actores en los juicios de nulidad que se tramitan ante el Tribunal objeto de nuestro estudio, ya que desde que estuvo en vigor la Ley de Justicia Fiscal, ésta disponía que las autoridades también podrían solicitar la nulidad de una resolución favorable a los particulares, de igual forma, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación, contemplan ese tipo de controversia que en la doctrina en conocida como "Juicio de Lesividad", éste puede surgir siempre que se trate de una de las resoluciones ya señaladas.

Hasta este momento solamente hemos hecho alusión a la competencia material de ese Tribunal administrativo, sin embargo resulta de gran importancia resaltar el hecho de que como ya lo hemos señalado, las Salas Regionales de ese órgano, también son competentes en razón del territorio, siendo la regla general que será competente la Sala Regional respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, y la excepción es para de los siguientes casos:

a) Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero mexicano en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Para un mejor entendimiento de lo señalado, nos permitimos transcribir la Jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, que al respecto versa lo siguiente

**“COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO.- TRATÁNDOSE DE EMPRESAS QUE FORMEN PARTE DEL SISTEMA FINANCIERO.-** En el artículo 31 fracción I, del último párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se dispone que tratándose de empresas que formen parte del Sistema Financiero en los términos del Impuesto Sobre la Renta, será competente en razón del territorio para conocer del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la Sala en cuya jurisdicción tenga su sede la autoridad que dicte la resolución impugnada.- Ahora bien, en el artículo 7-B fracción III último párrafo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta se establece que el Sistema Financiero se compone de las Instituciones de Crédito, de Seguros y Fianzas, de Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, de Sociedades de Ahorro y Préstamo, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje Financiero, Casas de Bolsa y Casas de Cambio.- Consecuentemente, tratándose de las empresas que forman parte del Sistema Financiero, la competencia en razón del territorio de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación se rige por el lugar donde se ubique la sede de la autoridad que dicte la resolución impugnada.”<sup>17</sup>

b) Tengan el carácter de controladora o controlada de acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

<sup>17</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número 108, 3a Época, Año IX, Diciembre de 1996.

c) Cuando el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio nacional.

d) El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En los tres primeros supuestos, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentra la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada, mientras que para el último de ellos, se tomará en cuenta el domicilio del particular y en el caso de que una autoridad sea quien promueva el juicio, demandando la nulidad de un resolución favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción tenga su sede la autoridad.

### 2.3 La Sala Superior.

Como en su oportunidad lo señalamos, el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra integrado por la Sala Superior y por las Salas Regionales, sin embargo, la Sala Superior puede actuar en Pleno o en dos secciones.

Esa Sala, está compuesta por once magistrados de entre los cuales designan al Presidente del Tribunal, para que pueda sesionar el Pleno, se requiere la presencia de 7 de sus miembros, sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos, como es natural, las sesiones del Pleno serán públicas, excepto cuando se designe al Presidente del Tribunal, se ventilen cuestiones administrativas, se refieran a la moral o a el interés público.

Dentro de los aspectos de mayor interés como competencia del Pleno, encontramos los siguientes:

I. La designación de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

II. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

IV. Resolver por atracción los juicios en que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, así como los que el Presidente de ese Tribunal considere de importancia y trascendencia.

Para esos supuestos, las Salas Regionales se encargarán de instruir el juicio y una vez que se haya cerrado la instrucción, lo enviarán a la Sala Superior para su resolución.

V. Fijar y, en su caso, cambiar de adscripción a los magistrados de las secciones y de las Salas Regionales.

VI. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

Por otra parte, las Secciones de la Sala Superior se encuentran integradas con cinco magistrados cada una, de entre los cuales elegirán a sus Presidentes que durarán en su encargo un año, pudiendo sesionar con la presencia de cuatro de ellos, sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos en sesiones que serán públicas, excepto que se trate de la designación de su Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, de la moral o relativas al interés público.

Las Secciones de la Sala Superior, serán competentes en los siguientes casos:

I. Cuando se trate de resolver los juicios en los siguientes supuestos:

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiere aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

II. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio;

III. Fijar y ordenar la publicación de las tesis y Jurisprudencia del Tribunal.

## 2.4 El Presidente

El Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata, siendo de entre sus atribuciones más destacables las siguientes

I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.

II. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.

III. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquellos que a su juicio considere necesarios.

IV. Ejercer la facultad de atracción.

V. Tramitar los incidentes, recursos y la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio necesarias.

VI. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en el juicio de amparo.

VII. Designar o remover a los secretarios, actuarios, peritos y al demás personal administrativo del Tribunal.

VIII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de la Sala Superior y entre las Salas Regionales cuando haya más de una circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y los ponentes.

IX. Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales y dictar las medidas necesarias para mejorarlo.

X. Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto del presupuesto del Tribunal.

Como podemos observar, gran parte de las actividades que realiza el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, son de tipo administrativo y políticas por ello, procurando el mejor desempeño de las funciones que realiza dicho servidor, éste se encuentra auxiliado por el Oficial Mayor, el Secretario General de Acuerdos y el Contralor Interno.

## 2.5 Las Salas Regionales.

Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentran integradas por tres Magistrados cada una, de entre los cuales designaran al Presidente de la Sala el que durara en su cargo un año, cada Magistrado está auxiliado por tres Secretarios de Acuerdos y el personal administrativo que le sea asignado, formando así tres ponencias por cada Sala y las resoluciones de las Salas se toman por mayoría de votos.

A pesar de que las sentencias se emiten por unanimidad o por mayoría de votos, la instrucción del juicio se encuentra dirigida por un solo Magistrado que recibe el nombre de Instructor, teniendo las siguientes atribuciones:

I. Admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación por no encontrarse ajustadas a derecho.



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

III. Admitir o rechazar la intervención de un tercero.

IV. Admitir, desechar o tener por no presentadas las pruebas.

V. Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por la autoridad demandada

VI. Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.

VII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia autorizándola con su firma.

VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva.

IX. Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Es importante conocer cuáles son las atribuciones de los magistrados instructores, ello con la finalidad de establecer los límites del imperio con que puedan actuar y no permitir que vayan más allá de lo que la propia ley les indica.

Por otra parte, es menester señalar que nuestro territorio nacional, para efectos de un mejor conocimiento y distribución de los asuntos que se tramitan ante el órgano jurisdiccional que nos ocupa, se encuentra dividido en once regiones, siendo a saber las siguientes:

I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit

V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI. De Hidalgo-México.

VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII. De Guerrero.

IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Estado de Morelos y el Distrito Federal.

Cabe destacar el hecho de que en cada Región habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior, así como sus respectivas sedes.

## 2.6 Otros servidores públicos del Tribunal.

En los anteriores puntos, hemos hecho referencia a aspectos muy importantes sobre la estructura y funcionamiento en general del Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo no podemos omitir un breve análisis sobre algunos de los servidores públicos que con su labor, auxilian en gran medida, para un mejor

desenvolvimiento de la vida y realización del ese órgano de impartición de justicia administrativa.

De tal suerte encontramos que el Pleno de la Sala Superior cuenta con un Secretario General de Acuerdos, mientras que las Secciones de esa Sala tienen a los Secretarios Adjuntos, los que en general realizan atribuciones como las de acordar con el Presidente del Tribunal y con los de las Secciones respectivamente, lo relativo a las sesiones de las mismas; dar cuenta en las sesiones del Pleno o de las Secciones de los asuntos que se sometan a su consideración; llevar el turno de los Magistrados que deben formular ponencias para resolución; dirigir la oficialía de partes y los activos de la Sala Superior, así como la oficialía de partes común de las Salas Regionales Metropolitanas y expedir los certificados de constancias que obran en los expedientes de la Sala Superior.

Por su parte, el artículo 38 de la citada Ley Orgánica, dispone que al Oficial Mayor corresponden las funciones relativas a formular el anteproyecto y en su caso, ejercer el presupuesto del Tribunal, proponer al Presidente del Tribunal los nombramientos, remociones, incrementos y movimientos del personal administrativo, así como vigilar el cumplimiento de sus obligaciones laborales, es el encargado de los bienes materiales del Tribunal y de prestar los servicios administrativos necesarios tales como el servicio de biblioteca, fotocopiado, consulta de tesis y jurisprudencias tanto del propio Tribunal, como del Poder Judicial de la Federación.

Al Contralor le corresponde vigilar las actuaciones de los servidores públicos del Tribunal, proponer el nombramiento o remoción de los peritos así como supervisar su desempeño. inspeccionar el ejercicio presupuestal, las adquisiciones y enajenaciones del Tribunal.

En lo que a los Secretarios de la Sala Superior se refiere, éstos auxilian al Magistrado al que estén adscritos en la formulación de los proyectos y de las resoluciones que les encomienden así como efectuar las diligencias relativas cuando se tengan que realizar fuera del local de la Sala y autorizan las actuaciones del Magistrado ponente.

Los Secretarios de las Salas Regionales realizan actividades como las de proyectar los autos y las resoluciones que les indique el Magistrado Instructor, autorizan con su firma las actuaciones del Magistrado Instructor y de la Sala Regional, efectuar las diligencias que se les encomiende cuando tengan que realizarse fuera del local de la Sala y dentro de su jurisdicción, proyectar las sentencias y en su caso, formular los votos particulares de conformidad con los criterios de los Magistrados y expedir los certificados de las constancias que obren en los expedientes que estén a su conocimiento.

A los actuarios, corresponde notificar las resoluciones y practicar las diligencias que se les encomienden y a los Peritos, que son empleados del Tribunal para rendir sus dictámenes en los casos de que fueren designados peritos terceros en discordia y asesoran a los Magistrados cuando éstos los soliciten en cuestiones técnicas.

## CAPÍTULO SEGUNDO EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sumario: 1.- Concepto de proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 2 - Las causales de improcedencia. 3.- Las partes. 4.- La demanda.5. La contestación a la demanda. 6.- La ampliación a la demanda. 7.- La contestación a la ampliación. 8.- Las pruebas. 9.- Los alegatos. 10.- La sentencia.

### 1. Concepto de proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El juicio contencioso administrativo es un medio de control de legalidad de los actos de la Administración Pública, representa una instancia por medio de la cual los gobernados pueden lograr la defensa de sus derechos, cuando considerarán que éstos se ven afectados por actos administrativos que estiman contrarios a derecho.

La idea general de contencioso implica una controversia, litigio o pugna de intereses. Así, tenemos que la materia contenciosa, da lugar a el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre determinada materia para resolver cuestiones que le planteen las partes litigantes. En esa tesitura, en el ámbito del Derecho Administrativo, esa idea se refiere a las controversias que se suscitan entre la Administración Pública y los gobernados, que tengan como motivo actos administrativos que alguna de las partes considera ilegal.

La justicia administrativa, en esencia, procede principalmente de dos reglas, la que impide a los tribunales judiciales intervenir en la administración y, la que separa a la administración activa de la contenciosa, es decir, las autoridades administrativas actúan dentro del ámbito de su competencia pudiendo hacerlo como

revisoras de sus propios actos, sin embargo, no pueden obrar como órganos jurisdiccionales al mismo tiempo, toda vez que aunque los Tribunales administrativos se encuentran inmersos dentro del Poder Ejecutivo, sus actividades las realizan con plena autonomía de los órganos que integran a la Administración Pública, principalmente del Titular del Poder Ejecutivo. Tales reglas, derivan del principio de separación de poderes.

El Título IV del Código Fiscal de la Federación, se denomina “Del procedimiento contencioso administrativo”, siendo conveniente señalar ciertos aspectos que consideramos interesantes, tal es el caso hacer una distinción de los conceptos de proceso y de procedimiento.

Al respecto, encontramos que procedimiento es el “Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos”.<sup>18</sup> Es el orden y la sucesión de la realización de los actos que componen el litigio.

Por su parte, la idea de proceso, se refiere a un “Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónima de la de juicio.”<sup>19</sup> Nos atrevemos a señalar que respecto de este concepto, con el proceso se pretende alcanzar una manifestación jurisdiccional respecto de una contienda, no siendo necesariamente de tipo judicial y se refiere a la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio.

---

<sup>18</sup> De Pina Rafael, Rafael de Pina Vara., Diccionario de Derecho., Decimonovena edición., Editorial Porrúa, S.A., México, 1993., Página 420.

<sup>19</sup> Ibidem, Página 420

El proceso es un conjunto de actos ejecutados con la finalidad de que el órgano jurisdiccional resuelva con el mayor acopio de datos, si es procedente dar satisfacción a una pretensión que puede presentarse como resistida, incierta o discutida.

“En todo caso el proceso se proyecta hacia la emisión de una sentencia con autoridad de cosa juzgada (proceso de conocimiento); o bien hacia la satisfacción coactiva de derechos subjetivos (proceso de ejecución); y se caracteriza porque en la emisión de los actos que lo constituyen se otorga la participación de tres sujetos, como figuras principales del mismo, con la circunstancia que uno de tales sujetos se encarga de dirigir el proceso y los otros dos de impulsarlo.”<sup>20</sup>

Para obtener una clara precisión terminológica de los conceptos estudiados, podemos indicar que todo proceso para ser tal requiere de reglas que permitan la plena, concatenada y cabal realización de la serie de actos que estructurados en una unidad, se dirigen hacia un acto final de satisfacción de la pretensión. Tales reglas son las normas de procedimiento, y la conducta que a ellas se apega es el procedimiento mismo.

De lo manifestado podemos válidamente argumentar lo siguiente, el Título IV del Código Tributario Federal “Del procedimiento contencioso administrativo”, no está correctamente denominado ya que si bien es cierto que establece las normas del procedimiento que se siguen en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, también es cierto el hecho de que se refiere al proceso que se sigue en ese órgano jurisdiccional, implicando la idea de un proceso jurisdiccional una contienda, por ello debería nombrarse proceso administrativo, entendiéndolo como el juicio que se sigue en el Tribunal Fiscal de la Federación, en el que se resuelven las controversias

---

<sup>20</sup> Armienta Calderón Gonzálo., Op. Cit., Página 67.

entre la Administración Pública Federal y los gobernados, con motivo de actos de la primera que se consideran ilegales.

Ahora bien, los litigios que surgen del actuar de la Administración Pública, con motivo de sus actos, tienen en nuestro país la fórmula heterocompositiva de solución, que se dirimen en los tribunales contencioso administrativos.

La facultad económica coactiva con que están dotados los organismos fiscales para obtener el cumplimiento de la obligación tributaria reviste de características especiales al proceso administrativo del civil, tal es el caso de que el hecho de que es el deudor o pretendido deudor quien traslada el proceso, mediante el ejercicio de su derecho de acción, la cuestión controvertida; en cambio, en el proceso civil el actor es generalmente quien se ostenta como acreedor y pretende ante el órgano jurisdiccional, el cumplimiento de la obligación, toda vez que no está facultado para hacerse justicia por sí mismo.

Asimismo, ordinariamente en el litigio administrativo, es el gobernado que se considera afectado por la resolución administrativa, quien al ser coaccionado por el aparato de ejecución estatal, procede a iniciar el proceso para evitar el cumplimiento, de una obligación que estima ilegal.

De conformidad con el artículo 197, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se registrarán con las reglas contenidas en el Título IV de ese cuerpo legal, independientemente de lo establecido por los Tratados Internacionales de los que México sea parte, aplicándose supletoriamente y siempre que no contravenga a lo indicado por el Título aludido, el Código Federal de Procedimientos Civiles.



Para mejor entender cuando se aplica supletoriamente una Ley, nos permitimos transcribir la siguiente Tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a la letra versa:

**“SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.-** La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posible omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.”<sup>21</sup>

## 2 Las causales de improcedencia.

Antes de entrar al estudio del proceso administrativo que se ventila en el Tribunal Fiscal de la Federación, resulta importante hacer una reflexión sobre las causas por las que el mismo es improcedente. Así, tenemos que por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para poder dirimir una controversia, por cuestiones que no permitan analizar ni resolver la pretensión de la parte actora.

<sup>21</sup> Semanario Judicial de la Federación IX Época, Tomo V. enero de 1997, página 374

La improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional estudie y decida una controversia que se someta a su consideración, absteniéndose de resolver sobre el fondo de la misma.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, es el que establece las causales y actos por los que son improcedentes los juicios ante el Tribunal Administrativo señalado, siendo a saber las siguientes:

I.- Cuando el acto impugnado no afecte los intereses jurídicos del demandante.

El interés jurídico es un derecho reconocido por la ley, es la facultad o potestad de exigencia consignada por la norma de derecho, pudiendo ser una ley, decreto, reglamento, resolución u otra disposición que regule la actividad de la autoridad administrativa limitando su poder.

Para que se pueda considerar que una resolución afecte el interés jurídico de un gobernado, éste debió haber sufrido una lesión de sus derechos por un acto administrativo que sea definitivo y que haya dado certeza a una situación legal.

La afectación del interés jurídico del actor, es una condición de existencia sine qua non para la procedencia del juicio de nulidad, por tanto, cuando el demandante no sufra un agravio con motivo de una resolución administrativa de las impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el juicio que intente en contra de tal resolución, estará afectado por la mencionada causal de improcedencia.

## II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

En el capítulo anterior, hicimos referencia a las materias sobre las cuales es competente el Tribunal Fiscal de la Federación, aclarando que es el artículo 11 de su Ley Orgánica el que las establece; la regla general señala que ese Tribunal tiene competencia para conocer de actos emitidos por la Administración Pública Federal, por lo que no tendrá competencia para conocer de los distintos actos que emitan los otros dos poderes, aún cuando materialmente puedan considerarse administrativos.

El proceso administrativo también será improcedente cuando se impugne la constitucionalidad de leyes, reglamentos, y de actos administrativos, en virtud de que el Tribunal Administrativo a que nos referimos es un órgano jurisdiccional de control de legalidad y no de constitucionalidad ya que esa materia se encuentra reservada a los tribunales judiciales federales, conforme a lo establecido por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

No es óbice para lo anterior, el hecho de que tratándose de la inconstitucionalidad de los actos administrativos, la improcedencia sólo se actualiza cuando la inconstitucionalidad se plantee en forma directa, y no en aquellos casos en que esa cuestión se haga en forma indirecta, toda vez que las causales de anulación que prevé el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y de las que más adelante nos ocuparemos, se relacionan con aspectos previstos en la Constitución como lo sería la incompetencia de los funcionarios que emitan el acto, falta de fundamentación y motivación o, violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

III. Contra actos que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal de la Federación o en un procedimiento judicial, siempre que hubiera

identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

Esta causal de improcedencia es conocida como cosa juzgada, entendiéndose que ésta se actualiza cuando una sentencia ha causado ejecutoria, es decir, que ya no es impugnabile por ningún medio de defensa, los principios en que está inspirada son el de economía procesal y el de seguridad jurídica, los que sólo se logran impidiendo que un mismo acto vuelva a ser materia de otra controversia.

#### IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento.

Esta figura se refiere a dos supuestos:

a) Cuando el demandante no haya promovido algún medio de defensa ordinario (recursos administrativos), en los términos de las leyes respectivas y,

b) Cuando la presentación de la demanda sea extemporánea, es decir, fuera del plazo establecido en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación y al que nos referiremos más adelante.

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

A esta causal se le conoce como litispendencia, la cual es un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas sean los mismos, es decir, se trate de mismas partes y actos impugnados. Tal sería el caso de que una persona impugne ante la propia autoridad administrativa, vía recurso de revocación contemplado por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, una sanción

administrativa que se le haya impuesto pero, también la controvierta a través del juicio de nulidad en el Tribunal Fiscal de la Federación, en ese caso debe sobreseerse el juicio por actualizarse la causal de improcedencia referida.

VI. Que puedan impugnarse a través de algún recurso administrativo, excepto aquéllos casos en que su interposición sea optativa.

En el capítulo anterior, hicimos un especial énfasis en el hecho de que para que pudiera acudir ante el Tribunal Administrativo que ocupa nuestra atención, antes debían de haberse agotado los medios de defensa que la propia ley de la materia correspondiente estableciera, claro, excepto en los supuestos en que fueran optativos, a dicha circunstancia se denomina definitividad.

VII. Contra la resolución conexa a otra que haya sido impugnada por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para efectos de que se dé la causal de improcedencia referida, debe entenderse que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, las cuales son:

- a) Que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios;
- b) Cuando siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias de sus partes y,
- c) Cuando se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros, independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos.

La figura de la conexidad, obedece a la necesidad de impedir que para una sola controversia exista más de un solo proceso, y su finalidad es la de evitar que

existan resoluciones contradictorias sobre la misma contienda, pues lo que debe intentarse es la misma vía cuando se trate de resoluciones conexas, verbigracia, si un particular afectado por una resolución que le determina un crédito fiscal por existir una diferencia en sus ingresos, la impugna mediante el recurso de revocación contemplado en el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, pero aún no se ha resuelto ni combatido la negativa ficta correspondiente, si el mismo particular acude directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación demandando la nulidad de una resolución conexas a la recurrida como lo es el caso de que la autoridad fiscal le ordene un reparto de utilidades, el juicio deberá ser sobreseído por no haberse promovido previamente el recurso de revocación.

VIII. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin que hayan sido aplicados concretamente al actor.

Consideramos que esta causal de improcedencia no debería estar contemplada; resulta innecesaria ya que si un particular desea combatir una norma de carácter general, abstracta e impersonal, la vía a la que debe acudir es al juicio de amparo de conformidad con los artículos 103 y 107 constitucionales.

IX. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

Debemos señalar que los vocablos agravios y conceptos de impugnación, representan una misma idea, la cual es la de una lesión que ocasiona la autoridad en la esfera jurídica del gobernado, este agravio debe ser personal y directo, o sea, que se cause a una persona determinada y que su realización sea presente.

Para que podamos hablar de que se formulan conceptos de impugnación, el escrito de demanda debe señalar la parte de la resolución de la cual se pretende su

nulidad por afectar los intereses jurídicos del promovente, expresar los razonamientos jurídicos en los que se indique la causa por la que se considera que los preceptos en que se apoyó la autoridad no fueron los que debió aplicar o bien, que se aplicaron indebidamente y en su caso, indicar los numerales que a juicio del demandante debieron tomarse en consideración.

X. Cuando de las constancias de autos apareciere que no existe el acto reclamado

La existencia de esta causal, encuentra su justificación en la lógica circunstancia de que la acción de nulidad siempre debe encausarse en contra de un acto concreto y particular que el gobernado considere que afecte sus intereses jurídicos, por ende, si no existe tal acto, la acción carecerá de materia sobre la cual el Tribunal Fiscal de la Federación pueda aplicar el Derecho.

El proceso administrativo será improcedente cuando no exista resolución en forma escrita, o bien, cuando no se hubiera vencido el término establecido por la ley para que la autoridad hubiera resuelto por escrito (vgr. artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación), o cuando, habiéndose dictado la resolución, ésta no se haya notificado al gobernado.

XI. Cuando se trate de resoluciones que puedan impugnarse en términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando ésta ya haya sido ejercida.

Efectivamente, el artículo 97 de la señalada Ley, establece que tratándose de los actos que determinen cuotas compensatorias o los que las apliquen, la parte interesada puede optar por agotar el recurso de revocación a que se refiere el artículo 94

de esa Ley o bien, acudir a los mecanismos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en los Tratados Comerciales Internacionales en los que México sea parte, sin embargo, si se opta por el mecanismo, será improcedente el recurso de revocación

Ahora bien, tratándose de los actos señalados en el párrafo anterior, la fracción I del artículo 98 de la Ley en comento, señala que el plazo para interponer el recurso de revocación, comenzará a correr una vez que haya transcurrido el plazo previsto en el Tratado Internacional para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias.

De lo anterior se desprenden dos situaciones:

1. Cuando no haya transcurrido el plazo contenido en el Tratado Internacional para el ejercicio de la opción, el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación será improcedente por falta de definitividad. De conformidad con el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, es necesario agotar el recurso de revocación antes de intentar el juicio de nulidad y,

2. Si se opta por el mecanismo alternativo, al ser improcedente el recurso de revocación, el Proceso Administrativo Federal será improcedente por incompetencia del Tribunal.

XII. En contra de actos dictados por autoridades administrativas para dar cumplimiento a la decisión que emane a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.



Al igual que en la fracción anterior, al optar el interesado por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, tácitamente renuncia a su derecho para intentar el recurso de revocación, ya que se entiende que está aceptando la resolución que decida el mecanismo referido, por lo que será improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación al ser éste incompetente para conocer de esas resoluciones.

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

XIV. En los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.

Tal es el caso de que la autoridad señalada como demandada no haya dictado la resolución que erróneamente le atribuyó el demandante. En ese supuesto, sólo sería improcedente el juicio en lo que se refiere a esa autoridad, (artículo 198, fracciones II, inciso a) y III del Código Tributario Federal), es decir, nos encontraríamos en el caso de un sobreseimiento parcial.

Es pertinente señalar que la procedencia del juicio es una cuestión de orden público, por lo que podrá ser estudiada de oficio de conformidad con el último párrafo del artículo 202 del Código Tributario Federal.

Siempre que aparezca una o más de las causales de improcedencia a que nos hemos referido, la consecuencia es que se sobresea el juicio de conformidad con la

fracción II del artículo 203 del multicitado Código Fiscal que es el numeral que establece esa figura para el juicio de nulidad, aclarando que también procede el sobreseimiento del proceso en los siguientes supuestos:

a).- Por desistimiento del demandante.

b).- En el caso de que el actor muera durante la tramitación del juicio, siempre que su pretensión sea intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

c).- Si la autoridad demandada revoca el acto impugnado y,

d).- En aquellos casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

### 3. Las Partes.

Nos atrevemos a señalar que procesalmente, la palabra parte se refiere simple y sencillamente, a la persona que como titular de una pretensión, en el ejercicio de su derecho de acción exige al órgano jurisdiccional, la subordinación de un interés ajeno, así como aquella persona o personas frente a las cuales se dirige la pretensión, siendo entonces solamente partes, las personas que actúan en el proceso, por sí o por conducto de sus representantes y, aquellas otras personas a las cuales la ley legitima, otorgándoles la posibilidad de intervenir en el proceso aún cuando no actúen como actores o demandados.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, es el numeral que señala cuáles son las partes en el proceso administrativo federal, siendo a saber las siguientes:

I. El demandante, que es la persona que promueve el juicio de nulidad cuando considera que una resolución o acto administrativo afecta su interés jurídico, pudiendo tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa en los llamados juicios de lesividad.

En atención a lo señalado por el artículo 200 del Código Fiscal Federal, cuando los gobernados actúen como demandantes, pueden hacerlo a través de sus representantes quienes acreditaran su personalidad con escritura pública o con carta poder firmada ante dos testigos, siempre que las firmas del actor y de los testigos sean ratificadas ante notario público o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por su parte, la representación de las autoridades corresponde a la unidad administrativa encargada de la defensa de sus intereses jurídicos, según los establezca el Titular del Poder Ejecutivo Federal en el Reglamento o Decreto respectivo, no obstante lo anterior, de la lectura de los artículos 209 y 214 del Código Fiscal aludido, no se desprende que el representante de las autoridades tenga que exhibir su nombramiento para acreditar su personalidad en el juicio, bastando solamente que exprese su cargo, con lo que se demuestra que no hay una igualdad procesal tomando en consideración que mientras los particulares sí necesitan presentar el documento con el que justifiquen su personalidad, las autoridades no.

Este tipo de juicios tienen características muy peculiares, tal es el caso de que para que los particulares puedan autorizar a personas para recibir notificaciones, el autorizado necesariamente tendrá que ser Licenciado en Derecho, el que además podrá realizar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; en ese mismo orden de ideas, las autoridades pueden nombrar delegados. (artículo 200 del Código Fiscal de la Federación)

II. Los demandados, tienen ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada;

b) El particular al que favorezca la resolución cuya nulidad pretenda la autoridad administrativa; y

c) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que haya emitido el acto.

Cabe aclarar que el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también es parte demandada en los siguientes supuestos:

1. Cuando el acto impugnado lo haya emitido una autoridad dependiente de ella;

2. Se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, que sean emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de colaboración en ingresos federales, en esta hipótesis, serán autoridades demandadas las que emitió el acto y el titular de la dependencia señalada; y,

3. Cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación, siempre que dicho servidor considere que debe apersonarse, es decir, se trata de una facultad potestativa y siempre que lo haga dentro del plazo que corresponda a la autoridad demandada.

III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, éste “es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquél supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga”<sup>22</sup>

Es difícil que pueda presentarse una controversia en la que una persona sea poseedora de una resolución que le otorgue derechos incompatibles con la pretensión de la parte actora, sin embargo, en el caso de que en tales resoluciones se ordene un reparto adicional de utilidades a los trabajadores cuando se aumente el ingreso global gravable del patrón para efectos del Impuesto Sobre la Renta, en tal supuesto, si existe un sindicato por parte de los trabajadores, por su conducto serán emplazados o bien, por quien represente a la mayoría de esos trabajadores, implicando una violación a las formalidades esenciales del procedimiento si no se emplaza al tercero.

El artículo 211 del multicitado Código Fiscal, dispone que el plazo para que pueda apersonarse el tercero en el juicio será el de 45 días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, debiendo hacerlo a través de un escrito en el que justifique su derecho y que contenga los requisitos de la contestación, cuando el demandante sea un particular, o en su caso, de los de la demanda cuando la autoridad impugne la legalidad de una resolución favorable a un particular.

#### 4. La Demanda.

La demanda es el instrumento a través del cual la parte actora hace valer el ejercicio de su acción, entendiendo a esta última como la facultad que tienen las

---

<sup>22</sup> Margain Manautou Emilio, Op. Cit., Página 146.

personas para hacer mover a los órganos jurisdiccionales en busca de la satisfacción de una pretensión. Es la instancia con la que se inicia el proceso administrativo.

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, establece que la demanda debe presentarse por escrito ante la Sala Regional competente; la regla general es en el sentido de que será competente la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación respecto del lugar donde se encuentre el domicilio Fiscal del demandante (artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación), siendo la excepción para los siguientes supuestos:

a) Se trate de empresas que formen parte del Sistema Financiero, tengan el carácter de controlada o controladora, de conformidad con la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

b) Cuando el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio nacional.

c) El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

Cuando sea un gobernado quien promueva el juicio de nulidad, la regla general es la relativa a que el plazo para presentar la demanda será el de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, para entender lo anterior, no debemos soslayar el hecho que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 del Código Fiscal aludido, las notificaciones de los actos administrativos surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas.

Como casos especiales encontramos los siguientes:

1.- Tratándose de notificaciones que la autoridad demandada haya hecho por edicto, el plazo de cuarenta y cinco días empezará a correr a partir del día siguiente de la última publicación, ello, solamente para el caso de que el interesado hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentren en territorio nacional (artículos 134, fracción IV y 140 del Código Fiscal de la Federación)

2.- Cuando haya transcurrido el plazo de tres meses y las instancias o peticiones que se hayan formulado a las autoridades fiscales no hubieran sido resueltas. A esa figura jurídica se le conoce con el nombre de Negativa Ficta y el interesado puede hacer valer sus medios de defensa en cualquier tiempo o esperar a que se le notifique la resolución expresa. (artículos 37 y 131 del Código Fiscal mencionado)

Tratándose del Juicio de Lesividad, las autoridades pueden presentar su demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, excepto cuando ésta haya producido efectos de tracto sucesivo, ya que en ese caso se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto.

En el último supuesto mencionado, los efectos de la sentencia, en caso de que sean desfavorables al gobernado, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cabe señalar que cuando el demandante sea un particular, el plazo para que presente su demanda, puede suspenderse hasta un año en los siguientes supuestos:

a) Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, si es que antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

b) En los casos de incapacidad o declaración de ausencia decretados por una autoridad judicial. La suspensión cesará una vez que se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o de representante legal del ausente.

También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales, iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un Tratado Internacional para evitar la doble tributación, incluyéndose en su caso, el procedimiento arbitral. La suspensión cesará cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, aún en el caso de que termine a petición del particular. (artículo 207 del Código Fiscal de la Federación)

El mismo artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, brinda la posibilidad de que si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, envíe su demanda por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando lo haga desde el lugar en que resida, verbigracia, las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación, tienen una circunscripción territorial en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos, encontrándose su sede en la Ciudad de México, entonces, si el actor tiene su domicilio en Cuautla Morelos, desde ahí puede enviar su demanda por correo certificado, sin que tenga que trasladarse hasta el Distrito Federal, sin embargo, no podrá mandar su instancia desde la Ciudad de Cuernavaca, Morelos.

Para el supuesto de que la resolución de la cual se pretenda su nulidad sea un requerimiento de pago en base a una póliza de fianza que no se haya expedido para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, en favor de la Federación, el artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas establece que el plazo para impugnarlo es de treinta días.



El artículo 208 del aludido Código Tributario, establece las formalidades que debe contener el escrito de demanda, siendo a saber las siguientes:

I. Debe señalar el nombre del demandante, domicilio fiscal y en su caso, domicilio para recibir notificaciones.

Este requisito se establece con el propósito de dar seguridad al proceso, ya que al señalar el nombre del actor, ello permite identificar y además precisar si se encuentra legitimado activamente para promover el juicio.

Asimismo, se establece una presunción *iuris tantum* en favor del accionante, ya que se presume que el domicilio señalado en el escrito de demanda es el fiscal, salvo que la autoridad demuestre lo contrario. Si no se señala un domicilio convencional para recibir notificaciones, el fiscal servirá para tales efectos.

II. Hay que señalar la resolución que se impugna.

III. Se debe indicar cual es la autoridad o autoridades demandadas o, el nombre y domicilio del particular demandado para el caso del juicio de lesividad.

La omisión a dicho requisito, no trae ningún perjuicio para el actor, siempre que sea un particular, pues el segundo párrafo del artículo 212 del mismo ordenamiento legal, establece que cuando una autoridad deba ser parte demandada en el juicio y no hubiere sido mencionada por el actor, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste.

IV. Deben señalarse los hechos que motivan la instancia.

Para satisfacer dicha formalidad, no es necesario que la demanda contenga un apartado especial que sea denominado "Hechos", pues si éstos se encuentran inmersos dentro de los agravios, entonces se observa con tal requisito.

#### V. Las pruebas que el actor ofrezca para acreditar sus pretensiones.

Por el momento, solamente haremos mención a que de conformidad con el artículo 230 del Código Fiscal Federal, en el proceso administrativo serán admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Cuando se trate de las pruebas pericial o testimonial, deben precisarse los hechos sobre los que versará, señalándose los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

#### VI. Hay que expresar los conceptos de impugnación.

Ya mencionamos que para formular un concepto de impugnación, se debe expresar la parte de la resolución impugnada que según el demandante lesiona sus intereses jurídicos, cuál o cuáles son los fundamentos que se dejaron de observar, los preceptos que debieron aplicarse, así como el razonamiento lógico y jurídico del porque las circunstancias que fueron tomadas en consideración por la autoridad emisora no fueron apreciadas correctamente, es decir, se debe hacer un análisis referente a que la resolución impugnada no se encuentra debidamente fundada y motivada.

Sobre el particular, podemos advertir que no es muy importante que el escrito de demanda contenga un apartado especial que se refiera a los conceptos de

impugnación, pues si cumplen con los requisitos que mencionamos en el párrafo anterior, es intrascendente si se encuentran contemplados como hechos ya que la demanda debe considerarse como un todo, es decir, como una unidad y para su correcto análisis no debe ser estudiada en apartados independientes y aún suponiendo que el escrito contenga un capítulo denominado “Agravios”, aunque éstos no cumplan con los requisitos señalados para ello, la demanda no debe ser desechada pues a criterio del promovente, esos son sus agravios y deben ser estudiados como tales.

“Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso”.<sup>23</sup>

VII. Debe expresarse el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

Debemos destacar el hecho de que si faltan los elementos indicados con los números I, II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda; ello encuentra su explicación en el hecho de que si falta el nombre del actor, o bien, no se expresa cual es la resolución de la cual pretende su nulidad, no puede desarrollarse el juicio por no poder identificar si el promovente tiene interés jurídico en el juicio, sin embargo, tratándose del acto impugnado, aunque no se enuncie en forma expresa, si de la lectura de los hechos, conceptos de impugnación y de los anexos se puede desprender, no debe desecharse la demanda.

---

<sup>23</sup> Artículo 197, último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, cuando exista omisión en señalar los datos marcados con los números IV, V y VII, el magistrado instructor requerirá al accionante para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibido que de no hacerlo se tendrá por no presentada su demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Existen algunas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en donde desechan la demanda si ésta debió de haberse presentado en otra Sala Regional, lo cual consideramos incorrecto ya que independientemente de que el artículo 31 de la Ley Orgánica señala cual es la Sala Regional competente para conocer del proceso, si por un error del abogado se presenta la demanda en otra, la Sala que se considera incompetente en razón del territorio debe mandarla a la competente y no desecharla, de lo contrario se puede provocar perjuicios al actor si con ello transcurre el plazo para ejercer su derecho de acción.

El artículo 209 del Código Tributario referido, establece lo que el demandante deberá adjuntar a su demanda, siendo lo siguiente:

I. Una copia de la misma para cada una de las partes y además, una copia de los anexos para el titular de la dependencia a la que esté subordinada la autoridad que haya emitido el acto que pretende combatirse y en su caso, para el particular demandado.

II. El documento con el que acredite su personalidad la persona que promueva a nombre de otro, pudiendo ser:

a) Con escritura pública, ya sea que se presente o que se indiquen los datos de su registro ante ese órgano jurisdiccional.

b) A través de carta poder firmada ante dos testigos, siempre que las firmas del otorgante y de los testigos sean ratificadas ante Notario Público o ante los Secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación y,

c) Exhibiendo el documento en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.

III. El documento en el que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

IV. La constancia de notificación del acto impugnado, salvo que bajo protesta de decir verdad, el actor manifieste que no la recibió o que se le notificó el acto por correo. Si la notificación fue por edictos, debe señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano por el que se realizó.

V. Si el actor ofrece como prueba una pericial, entonces debe adjuntar el cuestionario respectivo, el que deberá ir firmado.

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que también deberá ir firmado, cuando el domicilio de los testigos se encuentre fuera de la sede de la Sala, pues en ese caso el desahogo de la prueba podrá efectuarse a través de exhorto.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Es menester señalar las siguientes consideraciones tratándose de las pruebas documentales, así tenemos que si éstas no obran en poder del demandante o cuando no hubiere podido obtenerlas a pesar de ser documentos que legalmente se encuentren a su disposición, entendiendo esta situación como aquella en la que puede

legalmente solicitar copia certificada de los originales, el actor debe señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia certificada de esos instrumentos o en su caso, se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible.

Para el último supuesto referido, debemos considerar que la remisión es legalmente posible cuando los documentos sean de la propiedad del actor pero que por alguna razón obren en poder de las autoridades, tal es el caso de que ante la autoridad administrativa el particular haya ofrecido ciertos documentos sin que se los hubiesen devuelto. Para este efecto, se deben indicar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, basta con que se acompañe una copia de la solicitud debidamente presentada a la autoridad administrativa por lo menos cinco días antes de que exhiba su demanda, aclarando que nunca se requerirá el envío de un expediente administrativo

Es conveniente que señalemos las consecuencias jurídicas que tendrá el demandante cuando no acompañe los documentos o no señale la información a la que nos referimos en los puntos anteriores, así, tenemos que:

1. El magistrado instructor requerirá al promovente para que los exhiba dentro del plazo de cinco días.

2. Si el promovente no cumple con el requerimiento:

- Si se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, la instancia se tendrá por no presentada.

- Si se refiere a las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Asimismo, el último párrafo del artículo en comento, establece que “Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.”

Por otra parte, el artículo 209 Bis del Cuerpo Legal aludido, plantea aspectos muy interesantes sobre el tema que estamos tratando y siempre que el demandante manifieste que no le fue notificado el acto administrativo del que pretende su nulidad o bien, que la notificación haya sido ilegal, para ello, nos permitimos presentar el siguiente análisis:

I. Si el actor manifiesta conocer el acto.-

a) En la demanda formulará sus conceptos de impugnación en contra de la notificación, para lo que manifestará la fecha en que se enteró de la existencia de la resolución, haciendo valer además, agravios en contra del acto mismo.

II. Si argumenta desconocer el acto.-

a) En su escrito de demanda manifestará:

- la autoridad a la que atribuye el acto, su notificación o en su caso, la ejecución.

En este supuesto, la autoridad, al contestar la demanda deberá exhibir la constancia del acto administrativo, así como la de su notificación, en esas condiciones el actor podrá ampliar su demanda.

III. Por su parte, la Sala Regional que conozca del asunto:

a) Estudiará los agravios formulados en contra de la notificación previamente a los realizados en contra de la resolución.

b) Si decide que no hubo notificación o que ésta fue ilegal:

- resolverá en el sentido de que el actor fue sabeedor del acto desde el momento en que se le dio a conocer con la contestación de la demanda.

- quedará sin efectos lo realizado en base a la notificación.

- entrará al estudio de los conceptos de impugnación vertidos en contra de la resolución impugnada.

c) Si resuelve en el sentido de que la notificación fue legal:

- si la demanda fue presentada en forma extemporánea, sobreseerá el juicio.

- si fue interpuesta dentro del plazo para ello, entrará al estudio de los agravios formulados contra la resolución.

#### 5. La contestación a la demanda.

Una vez que se ha admitido la demanda, se correrá traslado de ella a las autoridades demandadas y al tercero si lo hubiere para que dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles, produzcan su contestación a la misma.

En la mayoría de las ocasiones son dos las autoridades demandadas, la que emite la resolución impugnada y el titular de la dependencia a la que corresponde esa autoridad, excepto claro, que el titular de la dependencia sea quien emita el acto; de conformidad con el artículo 216 del Código Fiscal de la Federación, el plazo para contestar la demanda, correrá individualmente a cada autoridad, pero si existiesen contradicciones entre los argumentos de la autoridad que dictó la resolución y la



formulada por la Secretaría de Estado u organismo descentralizado de la que dependa, únicamente se debe de tomar en cuenta, respecto de las contradicciones, lo expuesto por esta última de conformidad con el artículo 216 del Código Fiscal Federal.

Los artículos 212 y 233 del Código Fiscal de la Federación establecen que se presumen como ciertos, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados, los hechos que el demandante impute de manera precisa a la parte demandada cuando se presente alguna de las siguientes hipótesis:

- a) Que no se produzca la contestación dentro del plazo legal.
- b) Cuando la contestación no se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor. .
- c) Cuando por causa injustificada, el demandado no exhiba la prueba que le haya sido requerida.

Así como la demanda debe de reunir ciertas formalidades, con la contestación de la demanda acontece lo mismo, para ello, el artículo 213 del multireferido Código, establece que ese escrito debe expresar:

I. Las consideraciones que a juicio del demandado impidan que se emita una decisión en cuanto al fondo, es decir que si existen, hará valer las causales de improcedencia o sobreseimiento que correspondan.

II. Debe referirse concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le señale de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

III. Indicará los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.

IV. Las pruebas que ofrezca y con las cuales pretende demostrar la legalidad del acto.

Sobre el particular podemos mencionar que si la parte demandada ofrece la prueba pericial o la testimonial, debe precisar los hechos sobre los que debe versar, asimismo, señalará los nombres y domicilio de los peritos o del testigo, ya que de no hacerlo, las referidas probanzas se tendrán por no ofrecidas.

De igual forma, debe adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que anexe para poder correr traslado al demandante y para el tercero interesado.

II. El documento con el que acredite su personalidad, siempre que el demandado sea un particular y no esté actuando en nombre propio, es decir, tratándose del juicio de lesividad.

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

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el actor.

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

Al respecto, puede indicar el archivo o lugar en que se encuentre para recabarla.

De igual forma, el último párrafo del artículo 214 del aludido Código Fiscal, establece lo siguiente: “Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.”

“En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada”<sup>24</sup>, ello en atención a que la Sala Regional debe estudiar la legalidad del acto tal y como se haya emitido, de lo contrario habría un incertidumbre jurídica respecto de las resoluciones que afecten los intereses jurídicos de los particulares, pues las autoridades al momento en que sean emplazadas para que defiendan la validez de las resoluciones, modificarían y mejorarían la fundamentación y motivación de las mismas.

Para el supuesto de que la resolución impugnada sea una negativa ficta, la autoridad al contestar la demanda, debe expresar los hechos y el derecho en que se apoyó para resolver en forma contraria las pretensiones que se interpusieron en la vía que no fue resuelta.

Es muy importante destacar el hecho de que al momento de contestar la demanda o hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio, la autoridad puede

---

<sup>24</sup> Artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

allanarse a las pretensiones del actor o revocar la resolución, en la primer hipótesis, el juicio se instruirá en forma normal y al momento de dictarse la sentencia es cuando se declarará la nulidad de la resolución, para el segundo supuesto, antes de que se cierre la instrucción, el magistrado instructor puede sobreseer el juicio de conformidad con lo establecido el artículo 36, fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación o bien, al momento en que se tenga que emitir la sentencia definitiva la Sala debe sobreseer el juicio ya que la resolución impugnada no afecta los intereses jurídicos del demandante atento a lo dispuesto en los artículos 202, fracción I y 203, fracción II del Código Fiscal Federal.

#### 6. La ampliación a la demanda.

El artículo 210 del Código Fiscal de la Federación establece la posibilidad de que el actor amplíe su demanda dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por contestada la demanda, siempre que se actualice alguna de las siguientes causas:

##### I. Cuando se impugne una negativa ficta.

La negativa ficta es una resolución administrativa, la cual consiste en estimar que transcurrido el término legal, si la autoridad no ha emitido resolución, entonces se considera que resolvió en forma negativa una instancia o petición hecha por el particular.

Esta figura, se encuentra establecida en los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, al respecto, podemos señalar que el plazo con el que cuentan las autoridades para resolver las instancias, peticiones o recursos es de tres meses, contados

a partir de la fecha de interposición de las mismas, salvo que se requiera al promovente para que cumpla con los requisitos que en su caso haya omitido y así, proporcione los elementos necesarios para resolver, pues en ese supuesto el plazo comenzará a computarse a partir de la fecha en que el requerimiento haya sido desahogado.

Al combatirse una negativa ficta, debe atacarse el silencio de la autoridad tal y como si se tratara una resolución por escrito y no limitarse solamente a demostrar que la misma se ha configurado, debiendo las autoridades demandadas, señalar las razones y fundamentos en los que sustenten que procedió resolver en forma negativa la petición formulada y con base en ellos, es que el actor deberá producir su ampliación a la demanda ya que de lo contrario aceptaría la legalidad de la resolución.

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

Debe entenderse como acto principal, aquél que se haya producido durante la tramitación del procedimiento que dio origen a la resolución impugnada, siempre que trascienda al sentido de ésta y que el demandante no la hubiera conocido antes de la contestación de la demanda, verbigracia, una persona presenta su demanda en contra del requerimiento de pago que le formuló el Instituto Mexicano del Seguro Social en base a un crédito por cuotas obrero patronales, alegando desconocer la liquidación del adeudo en cuestión, en ese caso, al contestar la demanda, las autoridades demandadas deberán exhibir la cédula de cuotas obrero patronales correspondientes, así como las constancias de su notificación de haberse efectuado, cuando se corra traslado al demandante de la contestación y de los anexos señalados, deberá formular su ampliación en contra de la notificación y vicios de la cédula.

III. En el caso previsto por el artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Efectivamente, si el actor señala en su escrito de demanda que no conoce el acto, deberá indicar la autoridad a la que atribuye la resolución o la ejecución en su caso, en ese supuesto, al contestar la demanda las autoridades deben adjuntar una copia del documento en el que conste el acto así como las constancias de su notificación para que el demandante pueda impugnarlos en su ampliación.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin mejorar la fundamentación y motivación de la resolución combatida, no sean conocidas por el actor al presentar su demanda.

Los requisitos que debe reunir el escrito de ampliación de demanda, son muy sencillos y hasta podíamos calificarlos de lógicos, tal es el caso de que debe contener el nombre del actor y el número del expediente, asimismo, se deben adjuntar las copias necesarias del mismo y de las pruebas que en su caso se ofrezcan para poder correr los traslados correspondientes. Siendo aplicables a las pruebas documentales las reglas señaladas en el artículo 209 del Código Tributario Federal.

Respecto de las pruebas documentales que no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, debemos señalar que resultan aplicables las reglas que se observarían para la demanda.

Es menester señalar que si no se adjuntan las copias del escrito de ampliación o de los documentos que pudieran haberse acompañado, el magistrado instructor lo requerirá para que dentro del plazo de cinco días lo haga, apercibido que de no hacerlo se tendrá por no presentada su ampliación, pero para el caso de que la

omisión sea de las pruebas documentales o de los cuestionarios para los peritos o sus testigos, la prevención será en el sentido de tenerlas por no ofrecidas.

#### 7. La contestación a la ampliación.

Los artículos 212, 213 y 214 del referido Código Tributario, son los numerales que se refieren a esta figura jurídica, en la especie, substancialmente diremos que una vez que el magistrado instructor ha admitido la ampliación a la demanda, la parte demandada cuenta con un plazo de veinte días para formular su contestación respectiva, ese escrito debe contener los mismos requisitos de la contestación a la demanda, es decir, debe expresar:

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

II. Se referirá a cada uno de los hechos señalados en la ampliación a la demanda.

III. Indicará los argumentos a través de los cuales pretenda demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación.

IV. Las pruebas que ofrezca.

Al escrito de contestación a la ampliación de la demanda, se debe adjuntar lo siguiente:

a) Copias del mismo y de sus anexos para el actor y para el tercero en su caso.

b) El documento con el que acredite su personalidad la persona que promueva a nombre del demandado tratándose del juicio de lesividad.\*

c) En caso de que haya ofrecido la prueba pericial, el cuestionario que debe desahogar su perito, el cual deberá ir firmado.

d) En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante.

e) Las pruebas documentales que ofrezca.\*

\* Excepto que ya se hayan exhibido junto con la contestación de la demanda.

## 8. Las pruebas.

Antes de comenzar el desarrollo del presente tópic, debemos resaltar la circunstancia que de conformidad con lo establecido por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, sin embargo, dicha presunción no es absoluta, sino relativa (*juris tantum*), es decir, que admite prueba en contrario, de ahí deriva la necesidad de que las personas que consideran lesionados sus derechos por la existencia de una resolución emitida por alguna dependencia de la Administración Pública, enderecen sus agravios y acrediten la existencia de los hechos en que se apoyan para destruir esa presunción.

Efectivamente, la presunción de referencia deja de operar cuando el demandante niegue en forma lisa y llana la existencia de los hechos en que se apoya la autoridad para la emisión del acto, revirtiendo de esa manera la carga de la prueba a la demandada a fin de que demuestre la existencia de esos hechos, excepto cuando la negativa implique la afirmación de otro hecho pues en ese supuesto, quien afirma un hecho se encuentra obligado a probarlo de conformidad con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.



Ahora bien, lo que en el proceso administrativo federal se debe probar, son los hechos controvertidos alegados por las partes, ello se desprende del contenido del artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, quedando excluidos del objeto de la prueba los siguientes:

a) Los hechos confesados por las partes, ya que están fuera de controversia, al respecto, el artículo 234, fracción I del Código Fiscal de la Federación, otorga pleno valor probatorio a la confesión expresa de las partes, así como a los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos.

b) Los hechos notorios, éstos podrán ser tomados en cuenta por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación al momento de que dicten sus sentencias de conformidad con el artículo 237, primer párrafo del Código Tributario Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Jurisprudencia 204 (Sexta Época), define a estos hechos de la siguiente manera:

**“HECHOS NOTORIOS.-** Es notorio lo que es público y sabido de todos o el hecho cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal propia de un determinado grupo social en el tiempo en el que ocurre la decisión.”<sup>25</sup>

c) Los hechos que tienen a su favor una presunción; de conformidad con lo establecido por el artículo 192 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la parte que alegue una presunción sólo debe probar los presupuestos de la misma, no obstante lo anterior, cabe recordar que existen según la doctrina, dos tipos de presunciones, las *jure et de jure*, que no admiten prueba en contrario y, las *juris tantum*, que sí las admiten, en este último caso, al vertirse la carga de la prueba a la contraparte y una vez ésta que ha producido los argumentos en contra del contenido de tal presunción, de acuerdo al artículo 195 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el que alegó la

---

<sup>25</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1975, Volumen 3a Sala, Cuarta Parte, Página 650.

presunción, se encuentra obligado a rendir la prueba a la cual estaba relevado en virtud de la misma.

También, se debe de probar el derecho cuando éste es extranjero de conformidad con el artículo 86 del Código procesal referido.

Tal como lo hemos señalado al tratar el tema del escrito de demanda y el de la contestación, al formularse cada uno de ellos se deben de ofrecer las pruebas correspondientes, sin embargo, tal regla tiene una excepción tratándose de las pruebas documentales supervenientes, mismas que según lo establecido en el segundo párrafo del artículo 230 del Código Tributario Federal, podrán ofrecerse siempre que no se haya dictado sentencia y en ese caso, el Magistrado Instructor mandará dar vista a la contraparte para que dentro del plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

Se entiende por prueba superveniente, en términos del artículo 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aquélla que fuere de fecha posterior a la presentación de la demanda, y las que, aunque fueren anteriores, bajo protesta de decir verdad, su oferente asevere que no tenía conocimiento de su existencia.

Es menester señalar que conforme al artículo 230 del Código Fiscal aludido, en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, excepto que éstos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, sin embargo, tal precepto se debe entender en el sentido de que no existe mas limitación para las pruebas que se deben ofrecer, más que las mismas estén reconocidas por la ley y de que tengan relación con los hechos controvertidos, aquí cabe señalar que el artículo 93 del

cuerpo procesal mencionado, expresamente señala cuáles son los medios de prueba que reconoce la ley, mismos que a saber son los siguientes:

- I. La confesión;
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII. Las presunciones.

Normalmente, en el auto por el que el Magistrado Instructor tiene por admitida la demanda, es cuando con fundamento en el artículo 36, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se manifiesta respecto de las pruebas al tenerlas por ofrecidas y exhibidas, o en su caso, requerirá al promovente la presentación de las mismas cuando no las adjunte a su demanda.

Únicamente nos referiremos respecto de las pruebas pericial y de la testimonial por ser éstas las que su preparación y desahogo reglamenta en particular el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 231 y 232, respectivamente, así encontramos que en cuanto a la pericial:

- Es en el auto en el que se tiene por contestada la demanda o su ampliación, cuando el Magistrado Instructor requiera a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos con el propósito de que acrediten reunir los requisitos correspondientes (como podría ser el caso de que el peritaje fuera a versar en

materia contable, que el perito cuente con la cédula profesional que le permite ejercer la profesión de contador público), acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin causa justa, o la persona propuesta no acepta el cargo o bien, no reúne los requisitos que requiera la materia sobre la que versará el peritaje, sólo se considerara el dictamen de quien haya cumplido con el requerimiento.

- Cuando la naturaleza de la diligencia lo permita, el Magistrado Instructor que así lo estime conveniente, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

- En los autos en los que se tenga que el perito haya acreditado reunir con los requisitos correspondientes, acepte el cargo y proteste su legal desempeño, el Magistrado Instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, apercibiendo a la parte oferente de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo otorgado.

- Puede suceder que dentro del plazo que se ha otorgado a las partes para que presenten a sus peritos para los efectos que hemos señalado, por una ocasión y por causa justificada, las partes soliciten al Magistrado Instructor la sustitución del perito, para ello deberán señalar el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta, sin embargo, una vez que el perito haya aceptado y protestado su cargo, éste ya no podrá ser sustituido.

- Cuando exista contradicción entre los dictámenes de los peritos de las partes, los Magistrados que integren la Sala donde se encuentre radicado el juicio, designarán a uno tercero de entre los que tengan adscritos. En esta hipótesis, el Magistrado Instructor formula el proveído correspondiente y lo pone a consideración de

los demás Magistrados que integran la Sala, quienes de estar de acuerdo estampan su firma. En el supuesto de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte objeto del peritaje, la Sala nombrará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir el dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Tratándose del perito tercero valuador, el nombramiento debe recaer sobre una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

A diferencia de lo que hemos apuntado, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 146, 147, 148, 152, 153 y 159, establece substancialmente respecto de la prueba pericial las siguientes características:

- La parte que desee rendir la prueba pericial, deberá ofrecerla dentro de los diez días siguientes a aquél en que se haya abierto el término probatorio, presentando un escrito en el que formulará las preguntas relativas, haciendo la designación de su perito y proponiendo al perito tercero.

- El Tribunal concederá a las demás partes un plazo de cinco días para que adicionen el cuestionario propuesto, nombren a su perito y manifiesten si están o no conformes con el perito tercero. Si transurre el plazo mencionado y no se nombra perito, ni se manifiesta la conformidad o inconvincencia con el perito tercero, el Tribunal de oficio los designará.

- Las partes deberán presentar a sus peritos dentro de los siguientes tres días en que se les haya tenido como tales para que manifiesten la aceptación y protesten su cargo. Si no lo hacen, el Tribunal hará de oficio los nombramientos correspondientes y notificará personalmente a los peritos designados para que acepten y protesten su cargo.

- El Tribunal señalará a los peritos un término prudente para que presenten su dictamen.

- Dentro de los tres días siguientes de que se hayan rendido los dictámenes, el Tribunal los examinará y si discordaren, emplazará al perito tercero para que rinda su dictamen, corriéndole traslado con las copias de los dictámenes de las partes.

- Si el perito nombrado por una parte no rinde su dictamen sin causa justificada, el Tribunal le designará un nuevo perito e impondrá al omiso una multa hasta de mil pesos, además de que lo hará responsable de los daños y perjuicios ocasionados por su incumplimiento.

- Los honorarios de los peritos serán pagados por la parte que los nombró y los del tercero por ambas.

Por su parte, el artículo 232 del Código Tributario Federal, establece las formalidades para el desahogo de la prueba testimonial, al respecto podemos señalar que normalmente en el acuerdo que tiene por contestada la demanda o la ampliación, el Magistrado Instructor requerirá a la oferente para que presente a sus testigos, excepto cuando la parte que brinde la probanza señale que no le es posible hacer que acudan, en este supuesto, el Magistrado Instructor citará a las personas que deban comparecer como testigos el día y la hora que al efecto señale.

En la audiencia en que se desahogue la prueba referida, se deberá levantar un acta debidamente circunstanciada de los testimonios, se desarrollará de conformidad con el interrogatorio propuesto por la oferente, no obstante ello, el Magistrado Instructor o las partes, pueden formular a los testigos las preguntas que estén en relación directa

con los hechos controvertidos o bien, que persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito.

Existe la posibilidad de que cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede donde se encuentre la Sala en que se esté ventilando la contienda, el desahogo de la prueba se efectúe mediante exhorto, previa calificación que haga el Magistrado Instructor del interrogatorio propuesto, pudiendo repreguntar el Magistrado que desahogue el exhorto, sin embargo, es importante que resaltemos la circunstancia que de conformidad con el segundo párrafo del artículo 232 del Código Fiscal referido, la audiencia también la puede efectuar un Juez o Magistrado del Poder Judicial de la Federación ó, algún Tribunal Administrativo Federal.

El artículo 230 del aludido Código Fiscal, dispone en su último párrafo la facultad que tiene el Magistrado Instructor para acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia, a esta potestad es lo que la doctrina ha denominado como diligencias para mejor proveer y se encuentra también reconocida por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 36, fracción VII.

Por otra parte, conforme al artículo 234 del Código Tributario Federal, la regla general es que la valoración de las pruebas se hace a través de un sistema mixto ya que por un lado, en su fracción I, se establece un valor determinado por la ley para las probanzas que en ella se mencionan; mientras que en la fracción II, se deja a la prudente apreciación de los Magistrados las pruebas a que se refiere.

A la primer forma señalada, la doctrina le ha dado el nombre de prueba tasada, pues es la ley la que determina el grado de eficacia de la prueba. A la segunda, se le denomina como prudente arbitrio del juez, de la sana crítica ó de la prueba

razonada, en virtud de que es el juzgador quien determina su valor probatorio; de tal manera que hacen prueba plena:

a) La confesión expresa de las partes, ya sea que se haga al contestar la demanda, cuando el particular absuelva posiciones o en cualquier otro acto del proceso.

b) Las presunciones jure et de jure o que no admiten prueba en contrario, vgr., según lo establecido en el artículo 233 del Código Tributario Federal, cuando el gobernado solicite a las autoridades demandadas que le expidan copias certificadas para probar hechos imputados a esas y, sin causa justificada no se las proporcionen, se presumirán ciertos los hechos que el demandante pretenda acreditar con esos documentos.

c) Los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos, sin embargo, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo manifestado o declarado.

d) Los actos de comprobación de las autoridades administrativas, respecto de los hechos que consten en actos de las mismas, por ejemplo, en la resolución impugnada, sin embargo, no debemos soslayar la circunstancia de que aunque esa resolución goce de una presunción de validez, tal presunción es juris tantum y si a lo largo del juicio la parte actora aporta los elementos probatorios suficientes para destruir esa presunción, el acta ya no tendrá un grado de eficacia plena.

Por exclusión, quedan al prudente arbitrio de la Sala las demás pruebas, siendo muy importante el hecho de que el sistema de valoración referido no es absoluto,



ya que el mismo artículo 234 otorga facultades a los Magistrados que integran la Sala que conozca del asunto para valorar las pruebas sin sujetarse al orden precitado, cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, logren adquirir una distinta convicción acerca de los hechos controvertidos.

En efecto, tratándose de la prueba pericial, los dictámenes de las partes pueden diferir entre sí, razón por la cual la Sala tiene que nombrar a un perito tercero en discordia quien con su dictamen formará mayoría con su similar existente en sus mismos términos. En ese supuesto, la Sala puede hacer suya la opinión de la mayoría de los peritos, no obstante lo anterior, el perito tercero no es quien resuelve a que parte le asiste la razón pues aunque con sus conocimientos técnicos sobre la materia objeto del dictamen, se convierte en un auxiliar del juzgador, los Magistrados de las Salas en uso de las facultades que les otorga el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, pueden válidamente apartarse del criterio mayoritario de los peritos ya que del enlace que realicen de las demás pruebas ofrecidas, pueden percatarse que aún cuando sean coincidentes dos peritajes (el de una de las partes y el del tercero), éstos no demuestran la realidad de los hechos controvertidos.

#### 9. Los alegatos.

Los alegatos constituyen la etapa conclusiva del proceso, se producen en un escrito en el que las partes resumen a los Magistrados que integran la Sala los hechos controvertidos, relacionándolos con las pruebas ofrecidas y elevando su grado de eficacia, de tal suerte que abunden en los razonamientos jurídicos vertidos en sus respectivos escritos, ya sea que se trate de la demanda, de la contestación, de la ampliación de la demanda o de su contestación, no obstante lo anterior, los alegatos no deben ser un resumen de los conceptos de impugnación o de sus respectivas refutaciones a esos, pues se debe procurar que se hagan razonamientos lógico-jurídicos

en donde las partes hagan ver al juzgador que existe una relación entre las pruebas ofrecidas y sus pretensiones, pudiéndose allegar de criterios legales, doctrinarios y jurisprudenciales en donde la premisa mayor del silogismo esté constituida con el análisis jurídico de las normas aplicables al caso concreto; la menor con la valoración de las pruebas y en donde la conclusión se configure con la aplicación de la norma invocada al caso controvertido.

Los alegatos, aunque deben de ser tomados en consideración para el momento en el que se pronuncie la sentencia, los mismos no forman parte de la litis porque no tienen por objeto aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino tan solo el de reiterar que se tiene la razón y hacerle patente al juzgador que con las pruebas ofrecidas se acredita la pretensión sostenida.

Así lo señala, el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que al respecto versa lo siguiente:

**“ALEGATOS, NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD.-** Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación deben oír o recibir los alegatos de las partes, pero no tienen la obligación de analizar directamente las argumentaciones que se hagan valer en los mismos, por no exigirlo así el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, y la circunstancia de que no se hayan tomado en cuenta las defensas esgrimidas en el escrito de alegatos, no viola precepto alguno del citado Código.”<sup>26</sup>

Por su parte, el artículo 235 del Código Fiscal referido, establece la obligación al Magistrado Instructor para que diez días después de que haya concluido la substanciación del proceso, de notificar por lista a las partes que tienen un plazo de cinco días para que formulen sus alegatos por escrito, apercibiéndolos de que una vez

---

<sup>26</sup> Semanario Judicial de la Federación., 7A Época., Volumen 59, Sexta Parte., Página 17.

vencido ese término, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa, es ese caso, la controversia ya está preparada para que se dicte sentencia.

En este supuesto, el mencionado plazo de diez días no tiene una explicación en particular, pues en todo caso si la parte actora desea objetar las pruebas ofrecidas por las demandadas en la contestación o en su caso, en la contestación de la ampliación de la demanda, cuenta con tres días para hacerlo de conformidad con el artículo 142 del Código Federal de Procedimientos civiles de aplicación supletoria.

#### 10. La sentencia.

La sentencia es la parte del juicio en la que se resuelve la controversia, es la última etapa del proceso en donde los Magistrados que integran la Sala, analizan los hechos controvertidos, valoran las pruebas y deciden que parte es la que tiene la razón al reconocerle sus pretensiones.

“El objeto propio y peculiar de la sentencia es dar una interpretación imperativa de las pretensiones en debate. Interpretar (de inter pres) porque si sólo hubiera una pretensión, como en el recurso administrativo, lo pertinente sería aplicar el derecho autoritariamente, limitarse a contestar al particular lo que la ley ordena, según lo entienda la autoridad y esté probado ante ella.”<sup>27</sup>

El artículo 236 del Código Fiscal de la federación, señala que las sentencias se deben emitir dentro de los sesenta días siguientes a aquél en el que se

---

<sup>27</sup> Briseño Sierra Humberto., Derecho Procesal Fiscal, El Régimen Federal Mexicano., Segunda Edición., Cárdenas, Editor y Distribuidor., México, 1975., Página 248.

haya cerrado la instrucción del juicio; se pronuncian por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integran la Sala. El Magistrado instructor, es quien formula el proyecto de sentencia, debiendo proponerlo a los demás Magistrados dentro de los cuarenta y cinco días posteriores del que se haya cerrado la instrucción.

Suele suceder que alguno de los magistrados no esté de acuerdo con el proyecto propuesto aunque ya haya sido aprobado por los otros dos, en ese caso, el Magistrado disidente firmará en contra de lo resuelto, pudiendo formular voto en contra, en el que expresará las razones y fundamentos por los cuales considera que el sentido de la mayoría no es el correcto, dicho voto deberá presentarlo dentro de los diez días siguientes a aquél en que se haya decidido el sentido de la sentencia.

Por su parte, el artículo 237 del Código Tributario Federal, señala un aspecto que nos parece de gran importancia para dar cumplimiento al principio de economía procesal contemplado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establece que a pesar de que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben ocuparse de todas las cuestiones planteadas, es decir, deben referirse a cada uno de los conceptos de impugnación planteados en la demanda aunque sean estudiados en su conjunto, primero lo harán de los que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución, pues de esa manera, de resultar fundada la causal de anulación de fondo, sería irrelevante entrar al estudio de los demás agravios, pues cualquiera que fuera su resultado en nada variaría el sentido de la sentencia, evitando así el reenvío del asunto a la autoridad administrativa que haya emitido el acto del cual se declaró su nulidad.

Para el caso de que se declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes (por ejemplo que la firma que contenga el acto sea faccimilar) o por vicios del procedimiento (vgr. que la autoridad

administrativa no le hubiera otorgado la oportunidad para ofrecer pruebas a pesar de estar obligada a ello), la sentencia debe señalar la manera en que esos vicios o violaciones afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Los Magistrados que integren la Sala en la que se esté ventilando la controversia, al momento de emitir la sentencia, pueden corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se estimen violados, sin que con ello se esté dando una suplencia de la queja ya que lo que no pueden dejar de tomar en cuenta ni alterar, son los hechos controvertidos, ello con el propósito de resolver la cuestión efectivamente planteada.

El último párrafo del señalado artículo 237, tiene una íntima relación con lo establecido con el diverso 197, pues cuando la resolución impugnada sea la que recayó a un recurso administrativo, el demandante puede hacer valer nuevos agravios, de tal suerte que si se cuenta con los elementos suficientes, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que en su caso hubiere continuado afectando sus intereses. De cualquier manera, las partes de los actos de las autoridades administrativas no impugnadas expresamente en la demanda o en la contestación, no pueden ser materia de la sentencia.

Aunque el Código Fiscal no establece cuál es la forma de las sentencias, éstas se encuentran estructuradas en cuatro secciones:

a) El preámbulo, aquí se mencionan los datos que identifican a los litigantes, la fecha, lugar y Magistrados que integran la Sala.

b) Los resultandos, en esta parte, se hace una reseña histórica de lo que aconteció a lo largo del juicio, tal como la fecha en que se presentó la demanda, la contestación, etc.

c) Los considerandos, normalmente están compuestos por una síntesis de las pretensiones del demandante, las manifestaciones de la parte demandada y el razonamiento que hacen los Magistrados al respecto, decidiendo así la contienda.

d) Los puntos resolutivos, vienen a ser la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma concreta el sentido de la resolución, ya sea que se reconozca la validez del acto impugnado, se declare su nulidad lisa y llana o bien, para efectos; aquí, los Magistrados que integran la Sala y el Secretario de Acuerdos que haya dado fe, firman la resolución.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

Sumario: 1.- Las causales de ilegalidad que señala el Código Fiscal de la Federación: a) Incompetencia del funcionario; b) Omisión de los requisitos formales; c) Vicios del procedimiento. d) Violación a la ley; e) Desvío de poder. 2.- Concepto de sentencia. 3.- Efectos de las sentencias de conformidad con las causales de ilegalidad procedentes: a) Reconocer la validez; b) Declarar la nulidad; c) Declarar la nulidad para determinados efectos. 4.- Plazo para cumplir las sentencias para efectos. 5.- El incumplimiento de las sentencias. 5.1 La Queja. 5.2 El Amparo Indirecto. 6. La Caducidad. 7. La Prescripción. 8. La Preclusión.

#### **1. Las causales de ilegalidad que señala el Código Fiscal de la Federación.**

Las causales de ilegalidad, constituyen la columna vertebral de la justicia administrativa en virtud de que cuando se acude ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el promovente siempre lo hará tratando de acreditar que el acto o resolución administrativa de la que pretende su nulidad, es ilegal, lo que logrará una vez que demuestre que se actualiza alguna de las mencionadas causales.

Para ello, el Código Fiscal de la Federación, establece en su artículo 238 que "Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que se motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de las facultades discrecionales no corresponde a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades ”

Por tal razón, a continuación nos ocuparemos del estudio de cada una de ellas.

a) Incompetencia del funcionario.

La competencia es el conjunto de facultades que otorga una ley, reglamento o acuerdo delegatorio a una persona para que represente la voluntad estatal. Por ende, cuando un acto administrativo es emitido por un servidor público fuera del ámbito de sus atribuciones, el mismo deviene en ilegal, tratando de cumplir con ello la obligación impuesta a las autoridades por el primer párrafo del artículo 16 Constitucional.

No debemos soslayar la circunstancia relativa a que la presente causal de anulación contenida en la fracción I del artículo 238 del Código Fiscal Federal, no se refiere únicamente a la incompetencia del funcionario que haya emitido la resolución de la cual se pretende su nulidad, en atención a que dicha fracción comprende a tres



funcionarios distintos, el que dictó la resolución, el que la ordenó y, el que tramitó el procedimiento del cual haya derivado, ya que a pesar que de la lectura que se haga al señalado numeral pudiera entenderse lo contrario, el legislador se refirió a tres diferentes autoridades

Es común que se alegue la incompetencia del servidor público que dictó la resolución impugnada. pero ello no es obstáculo para que se demande la nulidad de una resolución que aunque haya sido emitida por una autoridad competente, el antecedente de esa resolución, haya sido ordenado por una autoridad que carecía de facultades, verbigracia, una autoridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, ordena la práctica de una visita domiciliaria a un particular aún cuando el Reglamento Interior de esa Dependencia no lo faculta para emitir ese tipo de actos, pero que una vez concluida la visita y habiéndose percatado de que existen diferencias en el pago de sus impuestos, envía la información a otro funcionario que sí es competente para que determine la diferencia en el pago de los impuestos e imponga las multas correspondientes; en este supuesto, a pesar de que la autoridad que formuló la liquidación correspondiente tuviera atribuciones para ello, si el particular alega la incompetencia del funcionario que ordenó la práctica de la visita domiciliaria, se debe declarar la nulidad lisa y llana de la resolución.

De igual forma, se puede demandar la nulidad de una resolución cuando el procedimiento del que haya derivado la resolución se haya seguido ante una autoridad incompetente, por ejemplo, en las sanciones administrativas que se hayan impuesto a un miembro de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal por la Contraloría General de la Administración Pública de esa entidad, normalmente el procedimiento que se haya iniciado con motivo de la queja en contra de ese servidor público, se tramita ante la contraloría interna de la Secretaría de Seguridad Pública (la cual no tiene existencia jurídica en virtud de que no aparece dentro del Reglamento Interior de la

Administración Pública del Distrito Federal, de donde deriva su incompetencia para emitir actos de autoridad) y una vez que ésta obtuvo los elementos necesarios para resolver sobre la responsabilidad, los envía a la Contraloría General indicada; en esta hipótesis, se debe declarar la nulidad lisa y llana de la resolución ya que la autoridad que tramitó el procedimiento del cual derivó la sanción administrativa, carecía de atribuciones para ello

Ahora bien, es importante señalar que las normas jurídicas que otorguen competencia a los funcionarios para emitir los actos administrativos, deben aparecer en el texto mismo del documento y no en otro diverso, así lo estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 29/90, que a la letra señala lo siguiente:

**“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.-** Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades, el carácter con el que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en un total estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con el que lo emite, es evidente que no se le otorga la oportunidad para examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es o no conforme a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o secundaria.”<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, Mayo de 1994, Páginas 12 y 13.

Por otra parte, es menester señalar que existe una diferencia entre la incompetencia del funcionario y la ilegitimidad del mismo (también conocida como incompetencia de origen), ya que mientras que la primera se refiere al cargo, la segunda se ocupa de los aspectos subjetivos de quien lo ejerce y no se puede hacer valer como concepto de impugnación que el servidor público que haya emitido la resolución es ilegítimo por no reunir los requisitos que establezca la ley o reglamento de la materia para poder ser titular del organismo, ya que en este supuesto no se alega la incompetencia del funcionario, sino su ilegitimidad en el cargo, la cual no puede hacerse valer como agravio para que se declare la nulidad de la resolución, ya que aunque sea un servidor público de los que la doctrina administrativa denomina como de facto, la autoridad que puede sancionar tal situación es su superior jerárquico y no el Tribunal Fiscal de la Federación, debido a que la resolución de la cual se pretenda su nulidad, debe ser analizada en atención a que fue emitida por una autoridad administrativa a través del titular que ejerza las facultades que le confieran las normas, estudiando los preceptos en que sustentó su actuación y que le otorgan competencia para emitir el acto, pues lo contenido en la resolución es la voluntad del órgano estatal y no la del particular por el que se manifiesta, por ello, podemos señalar que la competencia es eminentemente impersonal, existe antes de que una persona asuma el cargo y subsiste aun a pesar de que haya sido removido.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que a la letra versa:

**“INCOMPETENCIA DE ORIGEN. NOCIÓN Y DIFERENCIAS CON LA COMPETENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** La noción de incompetencia de origen, nació hacia la segunda mitad del siglo pasado, para significarse con ella los problemas que entrañaban la ilegitimidad de autoridades locales (presidentes municipales, magistrados y jueces, así como gobernadores), por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección para desempeñar cargos públicos. Las razones aducidas para distinguirla

de las irregularidades examinadas en el rubro de competencia del artículo 16 constitucional, fueron que el conocimiento de aquellas cuestiones por los Tribunales Federales se traduciría en una injustificada intervención en la soberanía de las entidades federativas, y redundaría en el empleo del juicio de amparo como un instrumento para influir en materia política, la noción de incompetencia de origen así limitada en principio al desconocimiento de autoridades locales de índole política o judicial, se hizo sin embargo extensiva- por la fuerza de la tradición en el lenguaje forense- a todos los casos en que por cualquier razón se discutiera la designación de un funcionario federal o local perteneciente inclusive al Poder Ejecutivo, o la regularidad de su ingreso a la función pública. Así, se introduce una distinción esencial entre la llamada "incompetencia de origen" y la competencia derivada del artículo 16 constitucional, de manera similar a lo sucedido en otras latitudes cuando frente a los funcionarios "de jure" se ha creado una teoría de los funcionarios "de facto", esto es, aquellos cuya permanencia en la función pública es irregular, bien por inexistencia total o existencia viciada del acto formal de designación según cierto sector de la doctrina, bien por ineficacia sobrevinida del título legitimante, frecuentemente debida a razones de temporalidad o inhabilitación, según otros autores. El examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una distinción esencial: mientras la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarlo y darle vida de relación orgánica, la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros. En este sentido, el artículo 16 constitucional no se refiere a la legitimidad de un funcionario ni la manera como se incorpora a la función pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto en tanto consagra una garantía individual y no un control interno de la organización administrativa. Por lo tanto, ni los tribunales de amparo ni los ordinarios de jurisdicción contencioso-administrativa federal, por estar vinculados al concepto de competencia del artículo 16 constitucional, reproducido en el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, pueden conocer de la legitimidad de funcionarios públicos, cualquiera que sea la causa de irregularidad alegada; lo anterior, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o quizá penal exigible a la persona dotada de una investidura irregular o incluso sin investidura alguna."<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Semanario Judicial de la Federación, 8a Época, Tomo III, Segunda Parte 1, Página 390.

Por último, debemos señalar que “El Tribunal Fiscal de la Federación puede hacer valer de oficio por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada . . .”<sup>30</sup>, con lo cual se pretende que los gobernados vivamos en un Estado de Derecho.

b) Omisión de los requisitos formales.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece cuáles son los requisitos que deben contener los actos administrativos, siendo a saber los siguientes:

1. Constar por escrito.

Por regla general, las resoluciones administrativas deben constar por escrito, ya que de esa manera los destinatarios de las mismas pueden tener la certeza de cuál es la voluntad del órgano estatal, la autoridad que la emite así como los preceptos y circunstancias que se tomaron en consideración para su emisión, sin embargo, no debemos soslayar que existen las resoluciones negativas ficta, las cuáles también son impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

2. Deben señalar expresamente la autoridad que lo emite.

Ello con la finalidad de que el gobernado conozca a quién se le ha de imputar la resolución y así, obtener los elementos necesarios para determinar si el órgano de autoridad es competente o no para emitirla ya que de no expresarse, se dejaría al destinatario en estado de indefensión al no estar en condiciones de enderezar una correcta defensa en su contra.

---

<sup>30</sup> Último Párrafo del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

### 3. Estar fundado y motivado.

Fundamentar un acto es expresar con toda precisión las normas de derecho que se aplican al caso, mientras que la motivación son los argumentos o razones de hecho que toma en cuenta la autoridad para emitir sus resoluciones. Este requisito se cumple cuando la autoridad que emite el acto señala cuál es la conducta del gobernado que actualiza las hipótesis normativas expresadas en la resolución.

Es de explorado derecho la circunstancia de que la fundamentación y motivación de los actos administrativos debe constar en el acto mismo, sin embargo también puede darse en documentos distintos siempre que éstos sean sus antecedentes y hayan sido del conocimiento de los gobernados.

De conformidad con el último párrafo del artículo 238 del Código Tributario aludido, las Salas del Tribunal Fiscal pueden hacer valer de oficio la causal de ilegalidad referente a la omisión total de fundamentación y motivación.

### 4. Debe expresar su objeto o propósito.

Es decir, lo que el acto resuelve o decide. Con ello el gobernado puede conocer el contenido del acto y determinar de esa manera, la legalidad de su alcance.

### 5. Debe ostentar la firma del servidor público que lo emite.

No basta con que se exprese el nombre de la autoridad y la dependencia a la que pertenece, en virtud de que debe estamparse en forma autógrafa o del puño y letra, la firma de la persona que represente la voluntad estatal, de esa manera el gobernado tiene la certeza de que realmente lo contenido en el acto, es lo resuelto por el órgano de autoridad ya que de lo contrario, cualquier persona puede obtener una hoja

membretada de alguna dependencia de la Administración Pública y hasta estampar un sello o facsímil de la firma de su titular, lo cual resulta contrario a derecho por no representar el acto la existencia de la voluntad de la autoridad administrativa.

Al respecto, resulta aplicable la Jurisprudencia número 29, emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, que a la letra señala lo siguiente:

**“FIRMA FACSIMILAR. CARECE DE AUTENTICIDAD UNA RESOLUCIÓN QUE CONTENGA DICHA FIRMA.** La ausencia de firma autógrafa en una resolución, aun cuando existe en forma facsimilar, constituye una violación a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, que previene que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, lo que implica la necesidad de que las resoluciones de la autoridad ostenten la firma del funcionario que las emitió, pues sólo mediante la firma que suscribe personalmente y de su puño y letra del funcionario que haya resuelto una instancia administrativa, puede establecerse la autenticidad de la resolución. Consecuentemente ante la imputación del actor de que dicha resolución tiene una firma facsimilar, la autoridad debe probar en el juicio de nulidad, con el documento respectivo, que la resolución impugnada contiene esa firma autógrafa.”<sup>31</sup>

#### 6. Nombre del destinatario.

El cumplimiento de este requisito permitirá conocer a qué gobernado le corresponde cumplir con las obligaciones impuestas en el acto o al titular de los derechos contenidos en el mismo; es decir, la resolución administrativa debe de señalar el nombre de la persona sobre la que recaerán los efectos jurídicos y ésta pueda conocer que la autoridad administrativa le ha determinado una situación de derecho. Aunque la fracción IV del artículo 38 del aludido Código Fiscal establece la posibilidad de que cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido el acto, basta con que se señalen los datos suficientes que permitan su identificación, consideramos que ello

---

<sup>31</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año II, Número 7, Agosto 1979, página 101.

resulta contrario a derecho, pues en todo caso se debe indicar el nombre de la persona a quien va dirigido el acto, de conformidad con el artículo 16 constitucional.

#### 7. Señalar la causa legal de la responsabilidad.

Ello, tratándose únicamente de las resoluciones que determinen una responsabilidad solidaria; no obstante que este requisito se encuentra señalado en el último párrafo del artículo 38 del Código Tributario Federal, el mismo encuadra dentro del relativo a la debida fundamentación y motivación del acto.

Hasta aquí, hemos señalado cuáles son los requisitos que deben contener los actos administrativos, de ellos, es nuestro parecer que su falta implica una omisión a los requisitos formales de la resolución, cuando no se indique la autoridad que la emite; cuando exista una ausencia total en la fundamentación y motivación así como cuando éstas son demasiado imprecisas de tal manera que dejen al gobernado en estado de indefensión ya que esa circunstancia no permite que el gobernado formule una adecuada defensa en contra del fondo de lo resuelto por la autoridad administrativa y, cuando no se aprecie la firma autógrafa del servidor público que la emitió, es todos estos casos, de resultar fundados los agravios, la nulidad de la resolución será para el efecto de que se emita otra en la que se subsane la omisión de conformidad con el último párrafo del artículo 239 del Código Tributario Federal.

#### c) Vicios de procedimiento.

Las formalidades del procedimiento son requisitos previos al acto administrativo, por lo que su inobservancia o su cumplimiento irregular dará lugar a que



el procedimiento administrativo esté viciado; por su parte, el procedimiento administrativo es el conjunto de fases en las que se desenvuelve la actuación administrativa para la realización de un acto.

Las condiciones previas a las que nos hemos referido, deben encontrarse señaladas en las leyes administrativas y deben considerar en forma general, la oportunidad de defensa así como la de ofrecer pruebas al gobernado, mismas que deberán ser valoradas en el sentido de la resolución.

Esas formalidades comienzan desde el derecho que tiene el gobernado de tener conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de un sistema de comprobación que por una parte permita a quien sostenga un hecho que lo demuestre y por la otra, quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que una vez agotada la etapa probatoria, esté en aptitud de formular sus alegatos; que culmine con una resolución que a su vez pueda ser recurrida; que se respeten los plazos señalados por la ley de la materia y demás condiciones que permitan un justo desenvolvimiento de la actuación administrativa.

Corresponde a los órganos que tramitan el procedimiento administrativo, realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan su decisión y a su vez, permitir al gobernado el derecho de ofrecer, antes de la emisión del acto, todo tipo de pruebas que le sirvan de base para acreditar sus pretensiones. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia integrada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, la cual establece lo siguiente:

**“VEHÍCULOS, SECUESTRO DE, POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. SE VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CUANDO NO SE OYE AL PROPIETARIO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-** El secuestro de un vehículo de procedencia extranjera, realizado dentro de un procedimiento administrativo, importa una violación a la garantía de audiencia cuando en dicho procedimiento no se oye ni se da intervención a la persona que, mediante el juicio de amparo, ha justificado la propiedad del vehículo con el título correspondiente.”<sup>32</sup>

Entre las formalidades que deben observar las autoridades durante el procedimiento administrativo, en el caso específico, durante una visita domiciliaria, de conformidad con los artículos 44 fracción III, 46 fracción I y 49, fracción III del Código Fiscal de la Federación, encontramos la relativa a la debida identificación de los auditores, verificadores o inspectores que vayan a intervenir. Así tenemos que en la gran mayoría de las ocasiones, las personas encargadas de instaurarlo no se identifican debidamente ante el gobernado cuyos papeles o bienes han de ser materia de una visita domiciliaria; en esa tesitura, todo lo actuado a partir de la ilegal identificación será nulo, en virtud de que el particular no estuvo en posibilidad de conocer si las personas frente a las que se encontraba, estaban facultadas para realizar la práctica de una actuación administrativa ya que el procedimiento y su correspondiente resolución, son frutos de un acto viciado de origen, así lo establece la Jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito que a la letra versa lo siguiente:

**“FRUTOS DE ACTOS VICIADOS.-** Si un auto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él o que se apoyen en él o que de alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen y los Tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes lo realizan y por otra parte los Tribunales serían partícipes de tal conducta irregular al otorgar a tales actos valor legal”<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Semanario Judicial de la Federación, IX Época. Tomo V, febrero 1997, página 689.

<sup>33</sup> Tercera Parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1979, páginas 39 y 40

En ese orden de ideas, las personas que hayan sido designadas para llevar a cabo una visita domiciliaria deben acreditar tal situación ante el gobernado, de forma tal que éste no quede en inseguridad jurídica toda vez que al ser normalmente en su domicilio donde se va a practicar la visita, éste es uno de los bienes jurídicos de mayor tutela, de ahí la necesidad de que las personas que vayan a introducirse a él con el objeto de revisar el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, se identifiquen a través de instrumentos que no dejen lugar a duda alguna que son visitadores legalmente facultados para practicar las diligencias de comprobación y cuyas características queden asentadas en el acta debidamente pormenorizada que al efecto se levante.

Así lo establece la Jurisprudencia 6/90, integrada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra establece lo siguiente:

**“VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN.-** Para satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación en las visitas domiciliarias, es necesario que en las actas de auditoría se asienten todos los datos necesarios que permitan una plena seguridad de que el visitado se encuentra ante personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que por tal motivo pueden introducirse en su domicilio, por lo que es menester que se asiente la fecha de las credenciales y en nombre de quien las expide para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios en la Secretaría, además de todos los datos relativos a la personalidad de los visitadores y su representación, tomando también en cuenta que mediante la identificación mencionada, se deben dar a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad, para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas de inspección o visita, pueden derivar posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.”<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Gaceta número 35 del Semanario Judicial de la Federación, Noviembre de 1990, página 72.

d) Violación a la ley

En esta causal de ilegalidad se analizará el fondo del asunto y de conformidad con el artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, se surte en las siguientes hipótesis:

1. Si los hechos que motivaron la resolución no se realizaron.
2. Cuando los hechos que motivaron la resolución fueron distintos.
3. Cuando los motivos del acto fueron apreciados en forma equivocada.
4. Si la resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas.
5. Cuando en la resolución se dejaron de aplicar las disposiciones debidas.

Como podemos observar, en los primeros tres supuestos se debe declarar la nulidad de la resolución debido a que los antecedentes o motivos tomados en consideración por las autoridades administrativas para emitir su resolución, no se efectuaron, fueron distintos o en su caso, se apreciaron en forma incorrecta, lo que traerá como resultado que el acto del cual se demande su nulidad haya sido emitido sin una debida motivación, es decir, que los antecedentes de hecho determinantes para su emisión, no actualizan las hipótesis contempladas en la ley.

Asimismo, las dos restantes situaciones aluden a la obligación impuesta a las autoridades por nuestra Carta Magna y el artículo 38 del Código Tributario Federal, de fundamentar correctamente todos sus actos, es decir, que las hipótesis jurídicas en las que se basan las autoridades administrativas para emitir sus resoluciones, se actualizan perfectamente con los antecedentes o conductas de los gobernados que se hayan tomado en consideración

Esta causal difiere de las anteriores ya que en este caso el funcionario competente emite el acto observando las formas debidas y las formalidades previas, sin embargo, en su contenido existe una indebida fundamentación y/o motivación relativas al fondo del asunto.

e) Desvío de poder.

La última causal de anulación señalada en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación se actualiza cuando “la resolución administrativa dictada en el ejercicio de las facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades”, a esta figura jurídica se le conoce como desvío de poder.

Antes de entrar a su estudio, estimamos conveniente hacer una breve distinción entre las facultades regladas y las discrecionales ya que la causal en comentario solamente opera tratándose de estas últimas.

Así tenemos que las facultades discrecionales son aquéllas contempladas por la ley, con las que se atribuye a un órgano administrativo para que ante determinados supuestos, decida lo que es oportuno hacer.

Por su parte, las facultades regladas consisten en que ante determinadas circunstancias la norma jurídica establece los términos en que el órgano administrativo ha de emitir su resolución, es decir, el administrador no puede elegir entre más de una decisión.

A mayor abundamiento, nos permitimos transcribir la Jurisprudencia Número 165 de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, que a la letra señala lo siguiente:

**“FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES. SU DISTINCIÓN.-** Cuando las facultades o los poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe hacerlo, en forma que no deje margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculando su ejercicio por completo a la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyan el fin de su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales.”<sup>35</sup>

No obstante la existencia de esa libre apreciación por parte de los órganos administrativos para el ejercicio de las facultades discrecionales, éstas no se pueden ejercer en forma ilegal ya que lo contrario da lugar al desvío de poder, que no es otra

---

<sup>35</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación., Año V, Número 42, junio de 1983., Página 871.

cosa más que el abuso del mandato o de las facultades que la ley confiere a las personas que representan a la autoridad administrativa.

En efecto, la actividad administrativa tiene una finalidad y los órganos administrativos reciben una competencia restringida también con esa finalidad; de tal suerte que el administrador al ejercitar su competencia debe hacerlo de acuerdo con el fin contemplado por la ley, en virtud de que legalmente sólo está autorizado para usar el poder de la ley, con la finalidad establecida en ella.

Debido a que el desvío de poder atiende al carácter subjetivo de las intenciones del funcionario que emitió el acto, le corresponde al gobernado acreditar esta causal de ilegalidad como lo señala la Jurisprudencia

**“DESVÍO DE PODER. DEBE SER PROBADO POR EL PARTICULAR.-** De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación anterior al vigente, el desvío de poder puede producirse cuando la sanción no guarda proporción con las condiciones económicas del infractor por la gravedad de la infracción; pero en todo caso corresponde al actor acreditar de manera fehaciente que se encuentra comprendido dentro de alguno de los supuestos señalados. Si en la especie, el actor solamente impugna las multas que le fueron impuestas por excesivas, pero no aporta prueba alguna que establezca la desproporcionalidad entre su capital en giro y el monto de las multas aludidas; así como tampoco que éstas hayan sido aplicadas por la autoridad fuera de los términos y en cantidad superior a la establecida por la ley, no se puede concluir que la autoridad incurrió en desvío de poder.”<sup>36</sup>

Aunque la anterior jurisprudencia puede dar lugar a que se considere el desvío de poder únicamente tratándose de multas, ello no es así pues como se señaló, puede surtir en cualquier acto administrativo que implique el uso de facultades

---

<sup>36</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación., Año VII, No. 67., Julio 1985., Página 10.

discrecionales, sin embargo, es en las sanciones en donde con mayor frecuencia se puede apreciar.

No obsta a lo anterior, el hecho de que independientemente que se haga valer como causal de anulación el desvío de poder en que incurrió la autoridad al imponer sanciones, también pueda argumentarse la relativa a la indebida motivación de las mismas.

## 2. Concepto de sentencia

“La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”<sup>37</sup>

La sentencia es la parte del proceso en la que se resuelve la controversia; también denominada por la Teoría General del Proceso como etapa de Juicio, es aquí donde los Magistrados que integran la Sala, analizan los hechos controvertidos, valoran las pruebas y aplican la norma al caso controvertido, decidiendo que parte es la que tiene la razón al reconocer sus pretensiones.

## 3. Efectos de las sentencias de conformidad con las causales de ilegalidad procedentes.

---

<sup>37</sup> Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Tercera Edición., Editorial Harla., México, D.F., 1985., Página 127.



Antes de pronunciarnos sobre el presente t3pico, es menester que hagamos algunos comentarios sobre la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federaci3n, as3, encontramos que 3ste es un Tribunal Administrativo que desde sus or3genes no ha tenido facultades de un Tribunal de Plena Jurisdicci3n, sino simplemente de Anulaci3n, característica que en forma expresa le se3al3 la Ley de Justicia Fiscal, en atenci3n a que se encuentra facultado para declarar el Derecho. en las contiendas que se susciten entre la Administraci3n P3blica y uno o varios gobernados con motivo de actos de aqu3llas.

De igual forma, podemos se3alar que las diferencias m3s notables entre el contencioso administrativo de plena jurisdicci3n, como los Tribunales Colegiados de Circuito, y el de anulaci3n son las siguientes:

- En el primero se alega violaci3n del derecho subjetivo o de garant3a individual; en el segundo, violaci3n de la ley.

- En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; mientras que en el segundo se carece de ellos.

- En el contencioso de anulaci3n, la funci3n se limita s3lo a eso, a declarar la nulidad de la resoluci3n, sin que se puedan dar instrucciones a la Administraci3n sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos a3n dictarlo; en el de plena jurisdicci3n no s3lo se limita a nulificar el acto sino que se encuentra facultado para establecer las consecuencias de su decisi3n.

De lo anterior podemos concluir que las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federaci3n son declarativas y no de condena como en el contencioso de plena jurisdicci3n; siendo necesario apuntar las siguientes consideraciones:

- La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena, además de ese efecto, produce el relativo a constituir un título o facultad para la realización forzosa del derecho que fue reconocido.

- En el contencioso de anulación, la pretensión del actor sólo es declarada como existente; mientras que en la sentencia de condena del de plena jurisdicción, se declara cómo debe satisfacerse la pretensión, de donde puede derivar la ejecución forzosa.

Al respecto, el Licenciado Emilio Margáin Manautou, señala al tenor lo siguiente: “La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad.”<sup>38</sup>

Una vez que hemos vertido las anteriores manifestaciones, damos paso al estudio de los efectos de las sentencias que emite el Tribunal que ocupa nuestra atención en virtud de que se haya acreditado o no, alguna de las causas de ilegalidad establecidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, de tal suerte que de conformidad con el artículo 239 del aludido Código Fiscal, la sentencia definitiva podrá:

a) Reconocer la validez.

El Tribunal reconoce la legalidad de la resolución impugnada, esta circunstancia entraña la aprobación del órgano jurisdiccional en el sentido de que el acto o procedimiento administrativo que le dio origen, fue dictado conforme a Derecho, ya sea porque los agravios que esgrimió el demandante no fueron suficientes para destruir la presunción de validez de la resolución o bien porque no demostró que la autoridad

<sup>38</sup> Margáin Manautou, Emilio.. Op. Cit. , Página 310.

administrativa apreció indebidamente las circunstancias del caso o que éstas no se dieron, además de que el servidor público que emitió la resolución, tenía facultades para emitir ese tipo de actos.

Efectivamente, cuando las Salas del Tribunal Fiscal reconocen la validez de la resolución que se puso a su consideración, es debido a que en su estudio no se actualizó ninguna de las causales de ilegalidad señaladas por el artículo 238 del Código Tributario Federal.

Aquí, mientras el particular no intente el Juicio de Amparo en contra de la sentencia del Tribunal, la resolución de la que se pretendió su nulidad surte todos sus efectos quedando expedito el derecho de las autoridades para llevar a cabo su ejecución y, en caso contrario, los efectos quedarán supeditados a que la sentencia quede firme.

#### b) Declarar la nulidad

En este caso, se da lo que se conoce como que la sentencia declara la nulidad lisa y llana de la resolución, es decir, sin hacer mención de efecto alguno a la nulidad decretada y se debe entender que el acto que se declaró nulo, no produce ningún efecto en contra del gobernado a quien había sido dirigido.

Esta hipótesis se actualiza cuando se demuestra la incompetencia del funcionario que emitió la resolución, o bien del que ordenó o tramitó el procedimiento del que deriva esa resolución y ello es lógico toda vez que al demostrarse la ausencia de la voluntad del titular de la facultad correspondiente para formular actos de autoridad, entonces, la resolución no puede surtir efectos jurídicos que lesionen la esfera jurídica de los gobernados y, en el supuesto de que ya se hubiera ejecutado o se pretenda

ejecutar lo resuelto por la autoridad incompetente, se debe restituir al particular en el goce de sus derechos.

Asimismo, se declarará la nulidad en forma lisa y llana de la resolución, cuando las circunstancias que la motivaron no se realizaron, o bien, fueron apreciadas en forma equivocada, es decir, cuando los hechos tomados en consideración por las autoridades no actualicen los supuestos jurídicos contemplados en las normas que les sirvieron de fundamento.

De igual forma, la Sala del Tribunal declarará la nulidad de la resolución cuando ésta se haya dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicar las debidas, o sea, cuando los supuestos normativos que sirvieron de fundamento al acto, no se actualicen con las conductas de los gobernados que fueron consideradas por las autoridades.

En conclusión, debe declararse la nulidad de la resolución en forma lisa y llana, cuando la parte afectada por ella acredite alguna de las causales de ilegalidad contempladas por las fracciones I ó IV del artículo 238 del Código Tributario Federal.

c) Declarar la nulidad para determinados efectos.

De conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal, pueden declarar la nulidad de la resolución e imprimir determinados efectos a sus sentencias siempre que se hayan actualizado las causales de ilegalidad contenidas en las fracciones II, III y en su caso V, del artículo 238 del mismo Código.

Es decir, se declarará la nulidad para efectos cuando se acredite que la resolución:

- Carece de los requisitos formales exigidos por las leyes, afectando las defensas de los particulares y trascendiendo al sentido de la resolución impugnada, incluyendo la ausencia total de fundamentación y motivación en su caso;

- Que existieron vicios en el procedimiento administrativo antecedente de la resolución, afectando las defensas de los gobernados y trascendiendo al sentido de la resolución que se considere ilegal; y,

- Que hubo desvío de poder.

En ese orden de ideas, las sentencias que declaren la nulidad de las resoluciones por vicios formales, dejan a salvo las facultades de la autoridad para que emita una nueva resolución debidamente ajustada a Derecho, ello en virtud de que el ejercicio de las facultades de las autoridades deriva de la propia ley y no de la sentencia. Sin embargo, la sentencia que declare este tipo de nulidad, deberá señalar con toda precisión en qué consistió la violación procedimental o formal para que en su momento, la autoridad que emita la nueva resolución tome en consideración dichas circunstancias y procure no caer en las mismas irregularidades que podrían dar lugar a su impugnación.

Así lo establece la fracción III y el último párrafo del artículo 239 del aludido Código Fiscal cuando señala que la sentencia que resuelva el juicio podrá:

“III Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

...

...  
Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución; . . .”

Efectivamente, si el motivo de la anulación fue por omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deberían revestir la resolución o el procedimiento que le dio lugar, la autoridad competente no está impedida en razón de la sentencia, para emitir una nueva resolución o iniciar otro procedimiento en el que se observen las formalidades del caso.

Verbigracia. en el supuesto a que hicimos alusión al estudiar algunas de las formalidades que deben observar las autoridades fiscales cuando practiquen visitas domiciliarias a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos a efecto de revisar su contabilidad o sus bienes, de conformidad con los artículos 42 al 49 del Código Tributario Federal, después de que los visitadores entreguen la orden de visita, deben identificarse plenamente, levantando un acta debidamente circunstanciada en presencia de dos testigos.

En ese orden de ideas, en muchas ocasiones, durante los procedimientos fiscalizadores, las autoridades que practican la visita no se identifican debidamente ante los gobernados, incumpliendo con ello con las formalidades establecidas en el Código Fiscal, por lo que si con motivo de ese procedimiento viciado, la autoridad fiscal emite una resolución que afecte los intereses jurídicos del visitado, éste puede impugnarla haciendo valer como agravio el vicio de procedimiento relativo, que de resultar fundado traerá como consecuencia que la Sala del Tribunal declare la nulidad de la resolución

para el efecto de que la autoridad deje insubsistente todo lo actuado a partir del momento en que se cometió la irregularidad y sin que con ello se impida al órgano estatal para que de considerarlo conveniente y toda vez que no hayan caducado sus facultades, a iniciar un nuevo procedimiento a partir del momento que quedó subsistente. Así lo establece la Tesis de Jurisprudencia 17/93, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual a la letra versa lo siguiente:

**“NULIDAD. EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO EXISTA INDEBIDA IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.-** La nulidad de la resolución por vicios de carácter formal, que se configura al actualizarse una omisión dentro del procedimiento fiscalizador, como lo es la indebida identificación de los visitantes o que no se haga constar en el acta respectiva de manera circunstanciada todos los datos relativos al documento de su identificación, encuadra dentro de la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pues constituye un vicio de procedimiento que afecta las defensas del particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada, por lo que en términos del artículo 239 del mencionado código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que la autoridad demandada deje insubsistente la resolución reclamada y emita una nueva en la que declare nulo el procedimiento de la visita desde el momento en que se cometió la violación formal, sin que con ello se obligue ni se impida a la autoridad iniciar un nuevo procedimiento a partir de ese momento y de acuerdo con lo establecido por la ley, porque el ejercicio de esta última atribución queda dentro del campo de las facultades discrecionales de la autoridad. La garantía de seguridad jurídica queda resguardada desde el momento en que se deja insubsistente el procedimiento viciado, pero el alcance de esa garantía no se extiende al grado de que no pueda ser objeto de una nueva visita domiciliaria, porque el ejercicio de las facultades fiscalizadoras que son propias de la autoridad derivan de la ley y no de lo señalado en una sentencia de nulidad.”<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación., Octava Época., Tomo 72, Diciembre de 1993., Página 18.

De igual forma, tratándose de sentencias que declaren la nulidad de la resolución porque se haya demostrado que la autoridad emisora incurrió en desvío de poder, la autoridad puede emitir un nuevo acto, pero sin que vaya más allá de las facultades establecidas para el servidor público.

El examen de la causal de ilegalidad relativa al desvío de poder, por regla general implica que no se ha combatido la existencia de la infracción que da lugar a la sanción, que casi siempre consiste en una multa, o bien que si ha sido impugnada por el gobernado y la Sala después de analizar los agravios y pruebas de las partes, determina que sí existió el acto u omisión contrario a las disposiciones legales respectivas, por lo que es procedente aplicar una sanción, pues sería ilógico analizar la legalidad del monto de la multa, sin haber establecido previamente la existencia de los supuestos que permiten a la autoridad aplicar la sanción o determinar la infracción.

En este último supuesto, si bien es cierto que la autoridad que emitió el acto que fue declarado nulo, puede emitir otro, las Salas del Tribunal no pueden establecerle los términos en que lo debe dictar, pues el abuso de poder como causal de anulación, opera solamente tratándose de facultades discrecionales y conforme al último párrafo del mencionado artículo 239, la sentencia para efectos “. . . podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”

Aunque el tipo de nulidad a que nos hemos estado refiriendo, imprime determinados efectos que influyen en las actuaciones de las autoridades administrativas para la emisión de futuras resoluciones, ello no implica la idea de que se estén dando instrucciones o se esté condenando a las autoridades, simplemente se declara la nulidad de sus actos y se dan las bases que debe observar el órgano estatal al momento de emitir una nueva resolución siempre que lo estime pertinente, pues no se le obliga a emitirla;



es decir, aunque este tipo de nulidad intrínsecamente contiene elementos de una resolución que es emitida por un Tribunal de Plena Jurisdicción, el Tribunal Fiscal de la Federación no pierde su naturaleza de simple Anulación.

#### 4. Plazo para cumplir las sentencias para efectos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 239, antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación:

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.”

Por su parte, el artículo 46-A del aludido Código Fiscal, en su primer y último párrafos, imponen la obligación a las autoridades fiscales de concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los gobernados o la revisión de su contabilidad, cuando se practique en las oficinas de las autoridades, dentro del plazo de seis meses contados a partir de que se haya notificado a los particulares la orden de visita o el oficio por el que le requieran información; ello, con la correspondiente sanción para las autoridades, para cuando no levanten el acta final de visita o en su caso, no notifiquen al gobernado el oficio de observaciones o el de conclusión de la revisión en ese plazo. entonces, la orden de visita y lo actuado con motivo de ella o de la revisión, quedará sin efectos.

De igual forma, el artículo 67 del mismo Código, señala que las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones, se extinguen en el plazo de cinco años.

De lo anterior, podemos concluir que si la sentencia del Tribunal Fiscal, declaró la nulidad de la resolución al haberse acreditado que existieron violaciones formales, entonces la autoridad cuenta con un plazo de cuatro meses para emitir una nueva resolución en la que subsane las violaciones y no obstante que el mencionado artículo 239 señala que esta resolución puede ser emitida aún cuando ya hayan caducado las facultades de las autoridades fiscales o cuando ya hubiera transcurrido el plazo que tenían para concluir la visita o para notificar el oficio de observaciones correspondiente, esa situación es contraria a Derecho tomando en consideración que aún en el supuesto de que se notifique al gobernado la nueva resolución cuando ya caducaron las facultades de las autoridades, ello ocasiona que no se respete el derecho concedido por el artículo 67 o 46-A del Código Fiscal de la Federación, según sea el caso, tomando en consideración que estos preceptos son los que regulan en específico las facultades de determinación de las autoridades y no el diverso 239; debiendo precisar al respecto que la caducidad no opera de pleno derecho ya que puede hacerse valer como acción cuando el gobernado considere que ya se configuró y las autoridades no hayan ejercitado sus facultades o bien, como excepción, cuando el órgano estatal emite su resolución fuera del plazo concedido por la ley, sin embargo, en el apartado relativo de este capítulo desarrollaremos con mayor abundancia esta figura jurídica.

##### 5. El incumplimiento de las sentencias para efectos.

Como señalamos, cuando la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, declara la nulidad de la resolución que fue sometida a su consideración por

haberse acreditado que contenía vicios formales, la autoridad cuenta con un plazo de cuatro meses para emitir una nueva en la que haya subsanado los defectos de la primera, sin embargo, resulta un tema interesante para nuestro estudio cuando el órgano administrativo dicta su nueva resolución pero en un plazo mayor del establecido por el artículo 239 del Código Tributario Federal, siendo menester que formulemos las siguientes reflexiones acerca de si ello es válido o bien, sobre qué acontece cuando aún transcurrido el plazo que tienen las autoridades para cumplir con lo declarado en la sentencia, éstas no emiten ningún acto, tomando en consideración que en muchas ocasiones las autoridades emitieron su primera resolución faltando poco tiempo para que transcurriera el plazo que tienen para dictar su acto.

Tomando en cuenta los problemas a los que podía enfrentarse el gobernado cuando las autoridades no cumplieran con lo declarado en la sentencia, considerando que el Tribunal que ocupa nuestra atención es un órgano jurisdiccional que carece de plena jurisdicción, es que se establecieron mecanismos jurídicos como la Queja y el Amparo Indirecto, para la defensa de los derechos de los particulares.

### 5.1 La Queja.

Esta figura jurídica, se encuentra establecida en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación y representa el único medio con que cuenta el Tribunal Fiscal para velar por el debido cumplimiento de sus fallos sin perder su naturaleza de órgano jurisdiccional de simple anulación. Es un procedimiento que se tramita ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que emitió la sentencia, en el que el particular afectado por el incumplimiento puede acudir por única ocasión poniendo de manifiesto que las autoridades demandadas no se han sometido a lo resuelto en el juicio.

Supuestos contra los que procede:

1) Contra la resolución que se dicte en pretendido cumplimiento de una sentencia, que repita indebidamente la diversa anulada o que incurra en exceso o defecto.

2) Cuando la autoridad administrativa, omite dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo establecido en el artículo 239 del Código Tributario Federal (cuatro meses).

Procedimiento:

- La parte afectada por el incumplimiento, interpondrá su queja a través de un escrito ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional o ponente de la Sala Superior, que haya ventilado el juicio, en el que exprese sus razones por las cuales promueve dicha instancia.

- La instancia debe presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución que provoca la queja, sin embargo, si se promueve en contra de la omisión de la autoridad, el particular afectado puede interponerla en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En el acuerdo en que se tenga por interpuesta la queja:

- El Magistrado pedirá a la autoridad que emitió la resolución que ocasione la queja o a la que fue omisa, para que dentro del plazo de cinco días justifique su resolución o en su caso, su inactividad.

- Una vez que haya transcurrido el plazo anterior, con informe o sin él, el Magistrado formulará un proyecto de resolución con el que dará cuenta a la Sala o Sección para su aprobación dentro del plazo de Cinco días.

**La sentencia con la que se resuelva la queja puede ser en tres sentidos:**

**I) Si se demuestra que hubo repetición de la resolución anulada:**

- La Sala o Sección, según sea el caso, formulará la declaratoria expresa, dejando sin efectos la resolución repetida.

- Ordenará a la autoridad administrativa que se abstenga de nuevas repeticiones.

- La sentencia se notificará al superior jerárquico del funcionario responsable y a éste se le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

**II) Si se resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia:**

- La sentencia dejará sin efectos la resolución que provoque la queja.

- Otorgará al responsable un plazo de veinte días para que dé cumplimiento al fallo, señalándole la forma y términos precisados en la sentencia.

**III) Si se acredita que hubo omisión total en el cumplimiento:**

- A la autoridad omisa se le concederán veinte días para que dé cumplimiento al fallo

- Asimismo, se le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario, además de que la sentencia se notificará a su superior jerárquico.

Es importante destacar que mientras se esté ventilando la queja, se puede suspender el procedimiento administrativo de ejecución siempre que se solicite ante la autoridad ejecutora y se garantice el interés fiscal en términos del artículo 144 del aludido Código Fiscal.

De igual forma, si se promueve una queja notoriamente improcedente, entendiéndola como aquella que se interpone contra actos que no constituyan una resolución definitiva, el Magistrado que conozca de asunto le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de Salario Mínimo General Diario Vigente en el Distrito Federal.

Por último, en el supuesto de que existiera una resolución que siendo definitiva, la Sala o Sección, según sea el caso, considera que no repite la resolución anulada, no incurre en exceso o en defecto, entonces, en la misma sentencia, se ordenará instruirla como juicio.

## 5.2 El Amparo Indirecto.

Una vez que se ha agotado la queja ante el Tribunal Fiscal de la Federación y aun así las autoridades que fueron demandadas no cumplen con la sentencia que se emitió, el gobernado ve afectada su esfera jurídica toda vez que se le priva de los derechos que le fueron reconocidos, por tanto, si desea obtener la ejecución de la sentencia tiene que intentar el Juicio de Amparo Indirecto. Así lo ha establecido el

Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito en la tesis V.2°.17A, que a la letra establece lo siguiente:

**“AMPARO PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.-**

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que: “Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese Tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.” Por lo que al declarar la Sala Regional del Noroeste del Tribunal Fiscal de la Federación, la nulidad de la declaratoria de incumplimiento emitida por el director general de Responsabilidades y Situación Legal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tal resolución posee la fuerza de cosa juzgada y por lo tanto crea una obligación a cargo de las autoridades demandadas, la cual es correlativa al derecho del ahora quejoso de ser reinstalado en su puesto; de ahí que la resistencia de las autoridades de cumplir con el fallo de la Sala Fiscal transgrede en perjuicio del accionante garantías individuales, puesto que se le priva del derecho que surge de una sentencia firme y, por ende, es claro que el incumplimiento de la sentencia que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.”<sup>40</sup>

Debemos de tomar en cuenta que según lo establecido por el artículo 80 de la Ley de Amparo, la sentencia de amparo tiene como objeto:

1) Si el acto reclamado es de carácter positivo.- Restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación a sus garantías individuales.

<sup>40</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta., Novena Época., Tomo III, Junio de 1996., Página 779.

2) Si es de carácter negativo.- Obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir por su parte, lo que la misma garantía le exija.

Asimismo, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Juicio de Amparo Indirecto, procede contra los actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que procedan; en materia administrativa, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal; así como contra leyes. Éste se tramitará ante el Juzgado de Distrito en cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutar el acto que conculque las garantías individuales del gobernado. En el caso que nos ocupa, se interpondrá contra actos fuera de juicio, consistentes en la omisión por parte de las autoridades administrativas, de dar cumplimiento a la sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal.

Debido a que nuestra investigación no se encuentra encaminada a realizar un análisis minucioso del Juicio de Amparo, a continuación nos ocuparemos de señalar aquellas circunstancias que acontecen cuando se concede el amparo en contra del incumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. Así tenemos que en base al artículo 105 de la Ley de Amparo, si dentro de las veinticuatro horas siguientes de que se notifique a las autoridades responsables, la sentencia que concede el amparo, ésta no ha sido cumplida o no está en vías de cumplimentarse:

- El Juez de Distrito requerirá de oficio o a petición de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que la obligue a cumplir sin demora y si aquél no atiende el requerimiento, a su vez se requerirá a su superior jerárquico.



- En el caso de que no tuviere superior jerárquico, requerirá directamente a la responsable.

- Si a pesar de los requerimientos formulados, la autoridad responsable no observa la ejecutoria, el Juez de Distrito remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que proceda en los términos de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

Es decir, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el incumplimiento es inexcusable, entonces la autoridad responsable será separada de su cargo y consignada ante el Juzgado de Distrito que corresponda.

Por el contrario, si considera que la falta de cumplimiento es excusable, requerirá a la autoridad responsable para que dentro de un plazo considerable ejecute la sentencia.

Ahora bien, cuando la parte interesada no esté conforme con la resolución que dicten las responsables en cumplimiento a la ejecutoria, puede solicitar que se envíe el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que decida lo conducente.

Al respecto, es importante señalar que si las autoridades responsables emiten una nueva resolución en la que repitan el acto reclamado impugnado en el juicio de amparo, conforme al artículo 108 de la Ley de la materia, la parte interesada formulará su instancia ante la autoridad que haya conocido del amparo para que resuelva lo conducente y en caso de que se demuestre la repetición del acto, remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos mencionados, es

decir, para que determine si procede la separación del cargo y la consignación correspondiente.

Por otra parte, el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, prevé la posibilidad de que el particular que aún no haya obtenido la ejecución de la sentencia de amparo, interponga ante el Juez de Distrito, un incidente para obtener el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido por motivo de la omisión, que de resultar procedente, obtendrá el pago mencionado a manera de cumplimiento sustituto de la ejecutoria. De igual forma, el incidente en comento procede cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria por evasivas o procedimientos ilegales de las autoridades responsables o de cualquier otra que intervenga en la ejecución.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra señala lo siguiente:

**“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.-** El análisis de los motivos que dieron lugar a la adición del último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del siete de enero de mil novecientos ochenta, y de los principios reguladores del incidente de inexecución de sentencia y del recurso de queja por defecto o exceso en la ejecución, revela que la procedencia del incidente de cumplimiento sustituto no está subordinada a la substanciación previa de los procedimientos que, como los mencionados, contempla la citada ley en relación con el cumplimiento del fallo protector, ni tampoco al transcurso de cierto lapso contado a partir de su dictado, sino que debe admitirse siempre que de autos se advierta por el Juez o por la parte quejosa que existe dificultad jurídica o de hecho para realizar la prestación debida por la autoridad al quejoso y que la naturaleza del acto lo permita pues, entonces, se justifica la entrega a éste de una cantidad de dinero que represente el valor económico de dicha prestación.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Semanario Judicial de la Federación.. IX Época.. Tomo VI., Noviembre 1997.. Página 5.

Por otra parte, el artículo 95 de la Ley de Amparo contempla los supuestos contra los que procede el recurso de Queja, siendo oportuno para nuestro estudio, solamente mencionar los siguientes:

“IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;”

En esta hipótesis, el aludido medio de defensa procede contra las sentencias que hayan pronunciado en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito y, en amparo directo, los Tribunales Colegiados de Circuito cuando a su vez se haya interpuesto el recurso de revisión.

“IX. Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;”

“X. Contra las resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito en el caso previsto en la parte final del artículo 105 de este ordenamiento;”

De lo anterior, podemos observar que para efectos de nuestro estudio, la queja procede:

1) En contra de las resoluciones que dicten las autoridades responsables en supuesto cumplimiento de las sentencias que otorguen el amparo, sin embargo las mismas son pronunciadas en exceso o en defecto; por exceso debemos entender que van más allá de lo resuelto por la sentencia, por lo que si dicha circunstancia afecta los

intereses del quejoso, puede hacer valer su recuso de queja en contra de ella. Por su parte, consideramos que hay defecto cuando la nueva resolución se encuentra por debajo de los alcances de la sentencia de amparo, ocasionando una afectación al gobernado.

En base al artículo 97 de la mencionada Ley, en estas hipótesis el afectado por la resolución tiene el plazo de un año para interponer su recurso de Queja, contado a partir desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado a cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta.

2) En contra de las resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito en el incidente que se promueva para obtener el pago de los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la ejecutoria. Verbigracia, que el juez haya resuelto que la cantidad de dinero por concepto de daños y perjuicios que deben pagar las autoridades responsables al particular, es inferior a la que éste considera.

En este caso, conforme al mismo artículo 97, el recurso de queja debe interponerse dentro de los cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

Por su parte, los artículos 98 y 99 de la Ley de Amparo, establecen que en el caso de la fracción IV del artículo 95, la queja debe interponerse ante el Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito, por escrito y anexando copias para la autoridad contra quienes se promueva y para las demás partes en el juicio.

En la hipótesis prevista por la fracción X, el escrito de queja se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que emitió la ejecutoria, debiendo anexar una copia para cada una de las autoridades contra las que se promueva.

A su vez, en el caso de la fracción IX, la queja se interpondrá por escrito ante el Tribunal que conoció de la revisión, debiendo acompañar copia para cada una de las autoridades contra las que se promueva y para las partes en el juicio.

#### Substanciación:

1) Una vez admitido el recurso. Se requiere un informe a la autoridad contra la que se haya interpuesto la queja, el cual deberá rendirlo dentro de los tres días siguientes.

2) Transcurrido el plazo para rendir el informe. Con informe o sin él, se da vista al Ministerio Público por un plazo de tres días más.

3) Una vez que haya vencido el término anterior. Si la queja es de la competencia de los Juzgados de Distrito, entonces deberá resolverla dentro de los próximos tres días. En los demás casos, el plazo para su resolución será de diez días.

Cabe aclarar que según lo establecido en el artículo 100 de la Ley de la materia, si las autoridades que deban rendir los informes respecto de la queja no lo hacen o éstos son defectuosos, entonces se presumen ciertos los hechos respectivos y a las autoridades omisas al momento en que se resuelva la queja, se les impondrá una multa de tres a treinta días de salario.

## 6. La Caducidad

La caducidad es la pérdida de un derecho en virtud de no haber ejercitado la facultad establecida por la ley dentro de cierto plazo. Al respecto consideramos

conveniente transcribir algunas líneas del jurista Manuel Bejarano Sánchez, lo que nos puede permitir entender mejor su esencia, éste, haciendo a su vez referencia al maestro Ernesto Gutiérrez y González señala que “el desarrollo de la institución parte de las leyes Julia de Maritandis Ordinibus y Julia et Papia Poppaea votadas en Roma en la época de Augusto y conocidas también como leyes caducarias, -inspiradas en el propósito de aumentar la población y sanear las costumbres- las cuales imponían la pérdida del derecho a heredar a los célibes, a menos que contrajeran matrimonio dentro de cierto plazo, y a los casados sin hijos -orbi- que no procrearan descendencia en un término dado, y favorecían con las porciones hereditarias caducas a los coherederos o legatarios que sí tenían descendencia (patres) o en su defecto al fisco (aerarium). De lo que concluye que la caducidad fue, en su prístina expresión, una sanción condicionada por no realizar voluntaria y conscientemente un determinado hecho positivo, sanción que impedía el nacimiento de un derecho y que, no obstante haber evolucionado y alcanzado desarrollo en otras materias, ha conservado la esencia que se desprende de las leyes caducarias.”<sup>42</sup>

En ese orden de ideas, la caducidad es una causa de extinción de derechos ya que su titular no realizó determinada conducta dentro de cierto plazo y al actualizarse, termina con las facultades jurídicas y con sus correlativas obligaciones. De igual forma, se encuentra inspirada en el propósito de asegurar la realización de ciertas conductas dentro de un marco temporal.

En materia fiscal, la caducidad tiene por objeto dar a los gobernados la certeza de que, transcurrido el plazo legal, las autoridades no podrán ejercer en su perjuicio las facultades que la ley les confiere, de donde se desprende que es una figura de orden público

---

<sup>42</sup> Bejarano Sánchez Manuel. Obligaciones Civiles, Colección de Textos Universitarios., Tercera edición., Editorial Harla , México., Pagina 511.

Se ha considerado que una gran diferencia entre la caducidad y la prescripción, deriva en que ésta es de tipo sustantivo, mientras que la caducidad es de carácter procesal, ello atendiendo a que ésta se refiere esencialmente a facultades concedidas a las autoridades por las leyes fiscales para determinar obligaciones, fijarlas en cantidad líquida y en su caso imponer las sanciones por la infracción de disposiciones fiscales, mientras que la prescripción opera en relación con el cobro de los créditos exigibles o de las obligaciones ya liquidadas; sin embargo, si al interponerse algún medio de defensa y de resultar fundadas la caducidad o la prescripción, ello da lugar a que la resolución impugnada quede sin efectos, sin que la autoridad administrativa pueda emitir otra.

Al respecto, resulta aplicable el criterio de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al establecer lo siguiente:

**“CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES.- SU ESTUDIO CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-** De conformidad con lo dispuesto conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en vigor, deben examinarse en primer lugar los conceptos de anulación que conllevan a la declaratoria de nulidad en forma lisa y llana; por tanto, tomando en cuenta que la caducidad es uno de esos argumentos, cuando ésta sea fundada se hace innecesario el análisis y estudio de los demás conceptos pues sería inútil calificar la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada, cuando ésta se emitió fuera del plazo establecido por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, para que la autoridad pueda ejercer sus facultades de liquidación.”<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación., Año IX.. No. 100., Abril de 1996., Página 11.

El artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, establece el plazo de cinco años para que caduquen o se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones; dicho plazo comenzará correr a partir del día siguiente de los siguientes momentos:

a) Cuando se haya presentado la declaración del ejercicio, siempre que se tenga la obligación de hacerlo.

En este supuesto, las facultades de las autoridades se extinguirán por ejercicios completos, incluyendo las que tienen relación con el cumplimiento de obligaciones distintas a la de presentar declaraciones por ejercicios. Sin embargo, cuando el particular presente declaraciones complementarias, el plazo de cinco años comenzará a correr a partir del día siguiente en que éstas se presenten por lo que hace a los conceptos modificados en estas últimas. En este caso, las facultades de las autoridades se extinguirán únicamente respecto de las diferencias de las contribuciones que se detecten con motivo de la presentación de la declaración complementaria pues el particular es quien pone de manifiesto los elementos que en su caso darán lugar a determinar una omisión de contribuciones y es a partir de ese momento cuando corre la caducidad ya que al presentarse la declaración posterior, las autoridades se encuentran en posibilidad de determinar las diferencias correspondientes pero únicamente por lo que hace a los conceptos modificados, en virtud de que la determinación de contribuciones respecto de la información declarada originalmente y que no cambió, comienza a correr desde que se presentó la primera declaración.

b) Cuando se haya presentado o debió presentarse la declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se



causaron las contribuciones cuando no exista obligación de pagarlas mediante declaración.

Como un ejemplo de este supuesto, podemos mencionar a la importación de mercancías, en virtud de que ello implica que se paguen los impuestos relativos al comercio exterior, por lo que el momento y forma con que se enteran es cuando se presenta el pedimento de importación. Así lo establece el criterio sostenido por la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver el juicio número 351/87. que al respecto señala lo siguiente:

**“CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE DETERMINACIÓN DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, las facultades determinadoras y sancionadoras de las autoridades fiscales se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente en que se presentó la declaración o aviso; y en el caso de pedimentos de importación, éstos hacen las veces de avisos, por lo que el plazo de 5 años deberá contarse a partir del día siguiente en que dichos pedimentos fueron presentados ante la autoridad aduanera y ésta ejerció sus facultades de comprobación rectificando el valor declarado de la mercancía importada”<sup>44</sup>

c) Cuando se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho respectivamente.

Al respecto, cabe mencionar que según la idea predominante, la infracción continua o permanente es cuando se prolonga sin interrupción por cierto tiempo el acto

---

<sup>44</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación., Tercera Época., Año I., Número 10., Octubre de 1988., Página 57.

que la constituye, tal es el caso de la estancia ilegal en nuestro país de mercancías extranjeras.

En cambio, en la infracción continuada, las acciones u omisiones no se prolongan sin interrupción, sino que existe discontinuidad en su ejecución, lo que significa que se dan infracciones independientes entre sí pero respecto de la misma obligación. Verbigracia, no presentar declaraciones parciales cuando se tenga la obligación de hacerlo

Debido a lo anterior, consideramos que en la hipótesis a estudio, aunque se mencione que el plazo para el cómputo de la caducidad comenzará a contarse a partir del día siguiente en que se haya cometido la última infracción, si se trata de infracciones continuadas, el plazo debe contarse a partir de que se cometió cada una de las infracciones ya que al ser independientes entre sí, la ley beneficia a las autoridades para ejercer sus facultades a partir de que se cometa la última infracción, ello en abierta contradicción a la naturaleza de las infracciones continuadas.

d) Cuando se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, tratándose de la exigibilidad de fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora.

No obstante lo anterior, el precepto en comento establece que el plazo de cinco años para que caduquen las facultades de las autoridades fiscales, se ampliará a diez en los siguientes casos:

- Cuando el particular no esté inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes;

- Cuando no lleve su contabilidad o no la conserve durante el plazo establecido en el Código Fiscal de la Federación. (art. 30); y

- Cuando estado obligado a presentar declaración del ejercicio, no la exhiba; en esta hipótesis el plazo de diez años comenzará a correr a partir del día siguiente en que se debió haber presentado la declaración. Sin embargo, cuando el gobernado presente en forma espontánea la declaración omitida, el plazo de la caducidad será de cinco años, sin que en ningún caso este plazo sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en que debió presentarse la declaración omitida y la de su exhibición espontánea, exceda de diez años. Verbigracia, si al sexto año siguiente del que no se presentó la declaración del ejercicio, ésta se exhibe, entonces ya no es necesario que transcurran cinco años para que opere la caducidad, sino solamente cuatro.

De igual forma, el plazo para que se configure la caducidad se reduce a tres años en los siguiente casos de responsabilidad solidaria (art. 26, fracción III del Código Fiscal de la Federación):

a) Respecto de los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o en quiebra, así como de aquéllas que se causaron durante su gestión, excepto cuando la sociedad de que se trate cumpla con las obligaciones de presentar los avisos y de proporcionar los informes a que se refiere el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

b) Asimismo, las personas que tengan la dirección general, la gerencia general o la administración única de las sociedades mercantiles, respecto de las contribuciones causadas o no retenidas durante su gestión, pero únicamente en la parte

del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la sociedad respectiva, cuando ésta:

- No solicite su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes;

- Cambie su domicilio sin presentar el aviso correspondiente, siempre que lo realice después de que se le hubiera notificado el inicio de una visita domiciliaria y antes de que se le notifique la resolución respectiva, o cuando el cambio se realice después de que se le notifique un crédito fiscal y antes de que éste se haya cubierto o hubiera quedado sin efectos; y

- Cuando no lleve contabilidad, la oculte o la destruya.

En relación a lo anterior, es menester señalar que el plazo de tres años para que opere la caducidad, se computará a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.

Por otra parte, es de suma importancia resaltar el hecho de que el plazo para que se configure la caducidad, no está sujeto a interrupción y solamente se suspenderá en los siguientes casos:

A) Cuando las autoridades fiscales ejerzan las siguientes facultades de comprobación (art. 42, fracciones II, III y IV del Código Fiscal de la Federación):

- Tratándose de requerimientos a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las autoridades, la contabilidad y demás informes que les soliciten a efecto de llevar a cabo su revisión.

- La relativa a practicar las visitas domiciliarias, para revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

- Así como la diversa para revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como la declaratoria por solicitudes de devolución de saldos a favor de impuesto al valor agregado y cualquier otro dictamen en relación con el cumplimiento de obligaciones fiscales.

En estos casos, la suspensión del plazo inicia cuando se notifica al gobernado el ejercicio de la facultad relativa y culmina cuando se dicta la resolución correspondiente, sin embargo, la suspensión está condicionada a que cada seis meses se levante un acta parcial, la final, o en su caso, se dicte la resolución definitiva, ya que de lo contrario se entenderá que no hubo suspensión.

Consideramos oportuno transcribir el siguiente párrafo del artículo en análisis, en virtud de que con las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, mismas que entraron en vigor el 1º de enero del año en curso, el legislador refleja una clara tendencia a favorecer los intereses del fisco por las razones que más adelante pronunciaremos, así tenemos que:

“En todo caso, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de diez años. Tratándose de visitas domiciliarias y de revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades, en que las mismas estén sujetas a un plazo máximo de seis meses para su conclusión y dos ampliaciones por

**períodos iguales, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de seis años con seis meses ”**

El párrafo transcrito va en contra del fin mismo de la figura de la caducidad, el cual es sancionar con la pérdida de las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios al no ejercerlas dentro del plazo de cinco años, es decir, las autoridades ahora cuentan con un plazo novedoso para ejercitar sus facultades de determinación, no obstante que la caducidad es una figura de orden público que persigue, al igual que la prescripción, dar certeza jurídica a los relacionados en la obligación jurídico tributaria, por tanto no puede ser condicionada a que maliciosamente y a efecto de que no se configure, las autoridades inicien sus facultades obteniendo la suspensión del plazo, sujetándose únicamente a levantar un acta mínimo cada seis meses para que el plazo de cinco años se aumente, pues las autoridades deben respetar el plazo original para que se actualice la caducidad y si dentro del mismo no ejercitan sus facultades determinadoras las mismas caduquen, no siendo óbice para lo anterior el hecho de que si bien es cierto que para determinar contribuciones, las autoridades necesitan investigar las posibles omisiones, pero en este caso puede aumentar al doble el plazo original para la caducidad, lo cual no se justifica con el propósito de ingresar fondos al Erario, pues ello deja a los gobernados en inseguridad jurídica durante todo ese plazo, contrariando el objetivo de que las personas se sometan bajo un sistema de gobierno como el nuestro para alcanzar su felicidad a través de la libertad, equidad y seguridad jurídica que el Estado se encuentra obligado a salvaguardar.

**B) Cuando se interponga un recurso administrativo o juicio.**

En este caso, el plazo para que opere la caducidad se suspende hasta que se emita la resolución correspondiente y ello se explica debido que si se esta controvertiendo la legalidad del ejercicio de las facultades de determinación, entonces, no puede correr el plazo debido a que las facultades ya se ejercitaron, sin embargo las mismas se controvertieron, debiendo precisar que una vez que se notifique la sentencia del Tribunal Fiscal, el plazo se reinicia sin perjuicio de que en su caso la autoridad cuente con un plazo de cuatro meses para cumplirla.

Por otra parte, el penúltimo párrafo del artículo en análisis, establece que las facultades de las autoridades fiscales para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, no se extinguen conforme a tal precepto, de ahí se desprenden dos situaciones: 1) Tal numeral se encuentra mal redactado pues la única institución que se encuentra facultada para investigar los delitos aún los de carácter fiscal, es el Ministerio Público, no obstante, las autoridades fiscales pueden actuar como coadyuvantes y, 2) Lo que puede acontecer es que la acción penal en los delitos fiscales prescriba, pero conforme a las reglas establecidas en el artículo 100 del Código Fiscal Federal.

Asimismo, conforme al último párrafo del artículo 67 del aludido Código Fiscal, los particulares pueden solicitar a las autoridades fiscales que se declare la caducidad cuando haya transcurrido el plazo para ello, de donde se desprende que esta figura puede hacerse valer como acción o como excepción según sea el caso.

## 7. La Prescripción.

Para efectos de nuestro estudio, solamente nos ocuparemos de la prescripción liberatoria o negativa; así, la prescripción es una institución de orden público que extingue la facultad de un acreedor que se ha abstenido de reclamar su

derecho durante determinado plazo legal, a ejercer coacción legal en contra de un deudor.

Para que haya prescripción deben darse los siguientes supuestos:

a) Que exista una obligación jurídica.

b) Que haya transcurrido determinado plazo.

c) Que el acreedor hubiere observado una actitud pasiva, absteniéndose de reclamar su derecho durante todo el plazo.

d) Que el deudor se manifieste en contra del cobro que se le haga, precisamente por ser extemporáneo, o en caso de que aún no haya sido requerido de pago, ejercite una acción para obtener la declaración correspondiente.

La prescripción es una institución cuyo fin se encuentra encaminado a dar seguridad a las situaciones jurídicas, de tal forma que el interés general está comprometido en que las obligaciones no sean perpetuas pues toda situación tiene una vigencia. Así, la prescripción descarga a los deudores de la necesidad de comprobar los pagos realizados con mucho tiempo y la molestia de tener que conservar indefinidamente sus comprobantes, de igual forma, sanciona al acreedor negligente.

De lo anterior podemos concluir que la prescripción no es una forma de extinción de las obligaciones, sino de liberarse de ellas; la obligación aunque prescrita subsiste pero en forma natural; lo que se extingue es la facultad de ejercer coacción sobre el deudor para que éste otorgue la prestación debida.



Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito, que a la letra señala lo siguiente:

**“SEGURO SOCIAL. AL OPERAR LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN, EL PAGO ESPONTÁNEO Y POSTERIOR A ELLAS, SÓLO CONSTITUYE EL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN NATURAL.-** Cuando por el transcurso del plazo de cinco años fijados por el legislador en los artículos 276 y 277 de la Ley del Seguro Social, se actualizan tanto la caducidad como la prescripción, el pago que en forma graciosa realiza el deudor, después de ese lapso, sólo adquiere la naturaleza jurídica del cumplimiento de una obligación natural. Esto se debe a que mientras el plazo establecido por la ley no se agote, el acreedor está facultado tanto para determinar el crédito a su favor como para cobrarlo por los medios legales conducentes y, desde luego, el deudor debe responder a su obligación incluso sin el concurso de su voluntad. Pero, cuando el lapso se termina y las partes permanecen inactivas, la obligación perfectamente válida y completa se transforma en una obligación natural, es decir, en un deber que no puede ser exigido coactivamente. Por esta razón, el pago que realiza el deudor en esas condiciones adquiere la característica de un cumplimiento voluntario o gracioso de una obligación natural que no permite a la autoridad fundar en él nuevos cobros y, correlativamente, tampoco faculta al deudor para reclamar lo enterado, ya que se trata del cumplimiento espontáneo de un deber, es decir, de que efectivamente lo pagado se debía.- En este sentido la obligación natural sirve de base para un pago válido porque tiene un sustento jurídico.- Por otra parte, el pago así realizado no puede reputarse como una entrega de lo indebido, ya que no se sustenta en un error (fortuito o provocado) ni en que no se haya producido el hecho que dio nacimiento a la obligación; y tampoco ocasiona un enriquecimiento ilegítimo ya que lo enterado se debía, aun cuando no era factible ya exigirlo en forma coactiva.- Finalmente, el pago en cuestión no implica una renuncia tácita a la prescripción. Lo anterior obedece a que si bien en el derecho civil se admite la renuncia expresa o tácita a la prescripción ganada o consumada, esos principios no cobran aplicación en el ámbito tributario, donde las relaciones entre los sujetos no se presentan en un plano de coordinación y donde sus disposiciones son de aplicación estricta, pues aunque también se persigue sancionar la inactividad en esta materia, es más relevante que esa sanción tiene la mira de brindar protección y seguridad jurídica a los gobernados al hacer que no pese

sobre ellos, en forma indefinida, la amenaza de cobro que puede ejercitar por sí la autoridad. Por ende, el principio de la renuncia a la prescripción ganada o consumada, consagrada en el derecho civil, no resulta aplicable a la materia fiscal, porque es contraria a la naturaleza propia de ésta.”<sup>45</sup>

Ahora bien, los fundamentos de la prescripción en Derecho Público, son los mismos que en Derecho común, tal y como lo señala el maestro Sergio Francisco de la Garza en su siguiente comentario: “El fundamento de la prescripción fiscal es el mismo que en el derecho privado, o sea, la necesidad de dar estabilidad legal a las situaciones cuando el acreedor es negligente en el ejercicio de su derecho. Como lo ha dicho el Tribunal Fiscal de la Federación, la prescripción se ha establecido con el objeto de que tanto los intereses del Fisco, como los de los particulares, no estén indefinidamente sin poderse determinar con precisión, hecho que haría que no pudieran fijarse las condiciones económicas ni del Erario, ni de los negocios de los particulares.”<sup>46</sup>

A nuestro parecer, la prescripción en materia tributaria es la figura jurídica a través de la cual las autoridades fiscales pierden sus facultades para exigir el cumplimiento coactivo de créditos a favor del Estado. Por tal motivo se considera que la prescripción es la segunda forma más importante de liberarse de obligaciones después del pago.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, “El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años”.

Ahora bien, de conformidad con el numeral aludido, el término de la prescripción comienza a correr a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente

---

<sup>45</sup> Semanario Judicial de la Federación., Octava Época., Tomo III Segunda Parte-2., Página 751.

<sup>46</sup> De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano., Editorial Porrúa., 9a edición., México, 1979., Página 613

exigido, pudiendo señalar al respecto que una vez determinada o liquidada la obligación fiscal, la cual debe enterarse en el plazo establecido por las disposiciones aplicables, pero transcurrido el plazo sin que los particulares efectúen el pago, el crédito se hace exigible, iniciándose el término para la prescripción de la facultad económico coactiva de que está investido el Estado.

Por otra parte, es importante resaltar la circunstancia de que la obligación de devolver lo pagado indebidamente, prescribe en los mismos términos y con las mismas condiciones que el crédito fiscal en términos del artículo 22 del Código Tributario Federal.

En ese orden de ideas, se considera que el plazo de la prescripción se inicia en la fecha en que los créditos a cargo del Estado pudieron ser legalmente exigidos, o bien, desde el momento en que se efectuó el pago indebido.

Una vez precisado el momento en que inicia el plazo para la prescripción, consideramos necesario transcribir el segundo párrafo del artículo 146 del aludido Código Fiscal que a la letra versa lo siguiente:

“El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.”

Lo anterior nos lleva a la necesidad de apuntar las siguientes consideraciones respecto de la suspensión y la interrupción de la prescripción.

Si ocurre la interrupción se tiene como no transcurrido el plazo de la prescripción que corrió con anterioridad al acontecimiento interruptor, y el cómputo se inicia de nueva cuenta.

Por su parte, la suspensión hace que no corra el tiempo de la prescripción durante cierto tiempo, pero una vez que desaparece la causal suspensiva, el tiempo que se había ganado antes de la suspensión, se suma al que transcurra con posterioridad al levantamiento de la suspensión. Sin embargo, el Código Fiscal Federal no establece hipótesis por las que la prescripción puede suspenderse.

En cuanto a la interrupción, es el mismo artículo 146 comentado, el que establece los supuestos por los que se interrumpe la suspensión, siendo a saber los siguientes:

- a) Con cada gestión de cobro que el acreedor haga saber al deudor;

Aunque el mismo numeral dispone que se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, existen criterios en el sentido de que la notificación de cualquier crédito fiscal, independientemente de que no se haya efectuado dentro del procedimiento administrativo de ejecución, también constituye una gestión de cobro.

- b) Por el reconocimiento expreso o tácito del deudor respecto del crédito.

En este supuesto, es el propio deudor el que confiesa en forma libre y espontánea la existencia del crédito. Al respecto se menciona que el hecho de haber remitido a la autoridad la documentación solicitada, no se considera incompatible con la voluntad de alegar la prescripción, ya que la necesidad de remitir la documentación entraña una obligación del particular por lo que no es una actitud espontánea de éste.

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, que a la letra versa lo siguiente:

**“CRÉDITOS FISCALES EXTINCIÓN DE LOS, POR PRESCRIPCIÓN.-** El término de cinco años que para la extinción de los créditos fiscales, por prescripción, a que se refiere el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, puede interrumpirse por dos causas: la primera de ellas ocurre cuando se notifica legalmente al deudor cualquier gestión de cobro dentro del procedimiento administrativo de ejecución. La segunda hipótesis se actualiza cuando el causante reconoce expresa, o tácitamente, la existencia del crédito. En ambos casos, debe existir un principio de prueba por escrito.”<sup>47</sup>

Por otra parte, es importante resaltar que la prescripción puede ser ejercitada como excepción en contra del cobro de créditos fiscales en recursos administrativos y ante las autoridades jurisdiccionales, sin embargo, también puede ejercitarse como acción cuando los particulares solicitan al órgano administrativo y en su caso ante el Tribunal competente, que declare la prescripción de los adeudos fiscales.

Asimismo, de conformidad con el último párrafo del artículo en comento, “La cancelación de créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios, no libera de su pago”. Situación con la que no estamos de acuerdo debido a que si en determinado momento la autoridad requiere el pago a cualquiera de los sujetos mencionados, si éstos acreditan su insolvencia, el crédito no podrá satisfacerse, por lo que a partir del momento en que adquieran la solvencia necesaria, iniciará el plazo para que opere la prescripción.

Por último, podemos concluir que mientras la prescripción en materia fiscal, es la figura jurídica medio por la cual la autoridad pierde sus facultades para

---

<sup>47</sup> Semanario Judicial de la Federación., Octava Época., Tomo IV Segunda Parte-1., Página 183.

hacer efectivo un crédito a través del procedimiento administrativo de ejecución; la caducidad es la sanción que la ley impone a las autoridades para investigar, determinar y en su caso fijar en cantidad líquida las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual versa lo siguiente:

**“CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. CUANDO OPERAN, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 67 Y 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DIFERENCIA ENTRE ESTAS DOS FIGURAS JURÍDICAS.-** La caducidad es la sanción que la ley impone al fisco por su inactividad e implica necesariamente la pérdida o la extinción para el propio fisco, de una facultad o de un derecho para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal. Esta figura jurídica, que debemos aclarar que pertenece al derecho adjetivo o procesal (a diferencia de la prescripción que pertenece al derecho sustantivo), se encuentra contemplada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, dicho numeral establece el plazo de cinco años para que se extingan las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracción a dichas disposiciones. Para el cómputo del plazo de cinco años, el artículo en comento señala tres supuestos que son: el primero, los cinco años comenzarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga la obligación de hacerlo (extinguiéndose por ejercicios completos); en el segundo supuesto, comenzarán a contarse a partir del día siguiente en que se presentó o debió presentarse la declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios, o bien, a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración; y en el tercer caso, se contarán los cinco años a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales, o bien, en que hubiese cesado su consumación o realizado la última conducta o hecho. Este plazo de cinco años para que opere la caducidad de las facultades de la autoridad fiscal, fue prolongado a diez años en los siguientes casos: 1) Cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud ante el Registro Federal de Contribuyentes. 2)

Cuando el contribuyente no lleve contabilidad. 3) Cuando no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarla, en este caso los diez años comenzarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio. Ahora bien, dicho plazo para la extinción de las facultades de las autoridades fiscales queda suspendido cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio, estos es. con la interposición de cualquier recurso administrativo o la promoción de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien, juicio de amparo se suspenderá el plazo. Por otra parte, debemos recordar que la ley concede a las autoridades fiscales facultades investigadoras y verificadoras, como son el practicar visitas domiciliarias, solicitar informes a los contribuyentes, etcétera. Estas facultades también se extinguen en el plazo de cinco años por caducidad, excepción hecha de las facultades para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, las cuales no se extinguen conforme al numeral 67 del Código Fiscal, sino con los plazos de prescripción de los delitos de que se trate, conforme al artículo 100 de dicho ordenamiento. Por último, resta decir, que el precepto a estudio concede a los contribuyentes la oportunidad para solicitar que se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones fiscales. Por lo que hace a la prescripción, éste es el medio para adquirir bienes o liberarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley, así a la adquisición de bienes en virtud de la posesión, se le llama prescripción positiva y a la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa. Esta figura jurídica a diferencia de la caducidad pertenece al derecho sustantivo, y se refiere a la extinción de una obligación fiscal (impuestos, derechos, productos o aprovechamientos) por el transcurso del tiempo. Se encuentra contemplada en los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación; el primer numeral prevé la extinción de la obligación del Estado por el transcurso del tiempo de devolver las cantidades pagadas de más, cuando los contribuyentes son negligentes en exigir el reembolso de las cantidades pagadas de más o indebidamente por conceptos tributarios, estableciendo que ésta opera en los mismos términos que tratándose de créditos fiscales, y el segundo precepto, instituye la prescripción de los créditos fiscales, en el término de cinco años. Este término de cinco años, para que prescriban los créditos fiscales, se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido por la autoridad fiscal; esta aseveración del legislador necesariamente implica que el acreedor fiscal tenga conocimiento de la existencia de su derecho, así, cuando el crédito fiscal sea fijado por el Estado, bastará con que se cumpla el plazo señalado para su

cumplimiento, para que comience a correr la prescripción a favor del particular, pero cuando la determinación del crédito fiscal deba ser determinada por el contribuyente, será éste quien deba presentar la declaración de la existencia del hecho generador y del nacimiento del crédito fiscal, para que comience a correr el término de cinco años para la prescripción del mismo, y en el supuesto de que no presente su declaración, el término comenzará a correr a partir de la fecha en que debió presentar su declaración. Ahora bien, el precepto en comento nos indica, que el término de cinco años se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste, respecto a la existencia del crédito fiscal, y completa esta idea, diciendo que se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor. También, tratándose de prescripción, el legislador concede, al igual que en la caducidad, la oportunidad al contribuyente de solicitar se declare ésta, sin tener que esperar a que la autoridad fiscal pretenda cobrar el crédito fiscal que ha prescrito; del análisis de estas dos figuras jurídicas, se advierten dos diferencias fundamentales, que mientras la caducidad se refiere a la extinción de las facultades de la autoridad para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal, por el simple transcurso del tiempo (en unos casos de cinco años y en otros de diez años), la prescripción se refiere a la extinción de una obligación fiscal a cargo del contribuyente, también por el transcurso del tiempo (cinco años), y la segunda que la caducidad se suspende con la interposición de algún recurso administrativo o juicio, y el término para la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que se le notifique al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste.<sup>48</sup>

## 8 La Preclusión.

Podemos afirmar que la preclusión es una especie de la caducidad, ya que se traduce en la pérdida de un derecho procesal por no haberse ejercitado dentro del plazo establecido.

---

<sup>48</sup> Semanario Judicial de la Federación, Octava Época., Tomo VII-Junio., Página 751.



El maestro Pallares, define a esta figura como “La preclusión es la situación jurídica procesal que se produce porque alguna de las partes no haya ejercitado oportunamente y en la forma legal, alguna facultad o algún derecho procesales.”<sup>49</sup>

El propósito de la preclusión, es mantener el orden en el proceso, procurando que las partes observen cada una de las etapas del mismo, es decir, en el proceso administrativo y en general, en los procesos jurisdiccionales, a los litigantes que no efectúen algún acto procesal dentro del plazo concedido por la ley, la sanción a esa inactividad es la preclusión a su derecho, verbigracia, si las demandadas no producen su contestación dentro del plazo señalado por el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación. entonces, precluye su derecho para formularla con posterioridad, independientemente de que se tienen por ciertos los hechos que el actor puso de manifiesto en su escrito inicial.

Estos principios han sido reconocidos por los órganos del Poder Judicial Federal y como ejemplo de ello el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, ha establecido lo siguiente:

**“PRECLUSIÓN PROCESAL EN EL PROCEDIMIENTO CIVIL. CONCEPTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).-** El principio de preclusión procesal, según el tratadista Chiovenda, consiste en la pérdida de una facultad procesal por haberse llegado a los límites fijados por la ley para el ejercicio de esa facultad en el juicio o fuera de él, principio que recogen los artículos 67, 197,198, 216, 222, fracciones I y II, 26, 246, 248, 270, 271 y demás relativos del Código de procedimientos Civiles para el Estado de Puebla.”<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Pallares Eduardo . Diccionario de Derecho Procesal Civil., Cuarta edición., Editorial Porrúa., México, 1964., Páginas 565 y 566.

<sup>50</sup> Semanario Judicial de la Federación.. Octava Época., Tomo III Segunda Parte-2., Página 554.

## CONCLUSIONES

1.- Antes de la llegada de los españoles a nuestro país, no se tiene ningún antecedente de que haya existido alguna institución jurídica contra los actos de los reyes de las culturas existentes. A partir de la Conquista y hasta 1853, los ordenamientos jurídicos consagraban en forma estricta el principio de división de poderes, por lo que las contiendas en las que la Administración fuera parte, se ventilaban en los órganos del Poder Judicial.

2.- La ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, al igual que su Reglamento, constituyen en nuestro país el primer antecedente de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, ya que dio lugar a la creación del Consejo de Estado, que era un órgano que tenía vida dentro del Poder Ejecutivo y competencia para conocer de actos de la Administración Pública, sin embargo, fue considerado inconstitucional.

3.- La materia contencioso-administrativa, hasta antes de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, se tramitaba en los Tribunales del Poder Judicial, pero a partir del 1º de enero de 1937, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, que es un órgano jurisdiccional dentro del Poder Ejecutivo, encargado de la impartición de justicia administrativa en el orden Federal, sin embargo, no obstante que según la doctrina francesa es un Tribunal de justicia delegada en virtud de que sus resoluciones no son sometidas a consideración del Titular del Poder Ejecutivo, la ley que le dio origen no le otorgó facultades para hacer cumplir sus fallos.

4.- El Título IV del Código Fiscal de la Federación, establece las reglas que deben observarse en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, resultando un juicio sencillo y normalmente de rápida tramitación.

5.- De conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser de tres tipos: ya sea que reconozcan la validez de la resolución impugnada, declaren su nulidad o bien, declaren la nulidad para efectos al haberse acreditado que existieron vicios formales en la resolución o durante el procedimiento que le dio origen, en este supuesto las autoridades tienen un plazo de cuatro meses para cumplir las sentencias.

6.- Una vez transcurrido el plazo anterior sin que las autoridades hayan emitido una nueva resolución, no se configura la prescripción debido a que en el juicio, el particular reconoció la existencia del crédito al haberlo combatido, por lo que se interrumpió el tiempo ganado y es a partir de que se notifica la sentencia para efectos cuando inicia de nueva cuenta el plazo de cinco años para que opere dicha figura. De igual forma, si las autoridades no cumplen la sentencia dentro del plazo aludido, no se actualiza la preclusión ya que no estamos hablando de la pérdida de un derecho procesal debido a que el cumplimiento de la sentencia es un acto fuera de juicio. Asimismo, si no se emite una nueva resolución dentro del plazo de cuatro meses, no caducan las facultades de las autoridades para ello, en virtud de que los artículos 67 y 239 del aludido Código Fiscal no establecen esta sanción, además de que la naturaleza de esa figura no puede ser cambiada por un precepto que se refiere a las formalidades que deben observarse para el cumplimiento de las sentencias en el juicio de nulidad.

7.- Por tanto, si las autoridades no cumplen la sentencia dentro del plazo mencionado por el artículo 239 del código Tributario Federal, ello no les ocasiona ninguna consecuencia jurídica, por lo que los gobernados quedan en completa incertidumbre jurídica, esperando que se dicte la nueva resolución para poder impugnarla.

## PROPUESTA

Consideramos que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, debería prever la sanción a las autoridades en el sentido de que si como consecuencia del juicio en el que se haya declarado la nulidad para efectos de la resolución que hayan dictado, entonces deben emitir una nueva dentro del plazo de cuatro meses, ya que si no lo hacen, entonces se configure una especie de cosa juzgada que impida a las autoridades dictar otra resolución respecto de las conductas de los particulares que fueron tomadas en consideración para pronunciar el acto que fue declarado nulo.

A mayor abundamiento, si las autoridades administrativas tienen conocimiento de las situación jurídica de los gobernados ya que les iniciaron un procedimiento que dio lugar a que dictaran una resolución, máxime que esas actuaciones las defendieron en el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por tanto, si se declara la nulidad de la resolución en virtud de que resultaron fundados vicios formales, entonces, deben emitir su nueva resolución dentro del plazo de cuatro meses bajo la sanción que de no hacerlo, entonces se actualice la cosa juzgada respecto de la conducta que sea motivo de la resolución y que todo lo realizado después de ese plazo sea nulo, pues insistimos, las autoridades tienen bien definidas las circunstancias en las que se encuentran los particulares mientras el mencionado artículo 239 sea una norma imperfecta, al no prever ninguna sanción en el supuesto de que las autoridades no cumplan sus sentencias dentro del plazo aludido, los particulares quedan en una completa inseguridad jurídica, lo cual es contrario al fin último de las garantías individuales de esa naturaleza.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Armienta Calderón Gonzalo Manuel., El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano., Editorial Textos Universitarios, S.A., México, 1977.
2. Bejarano Sánchez Manuel., Obligaciones Civiles. Colección de Textos Universitarios. Tercera edición., Editorial Harla., México.
3. Briseño Sierra Humberto., Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano., Segunda edición., Cárdenas Editor y Distribuidor., México, 1975.
4. Carrillo Flores Antonio., La Justicia Federal y la Administración Pública., Segunda edición., Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
5. Cervantes Montenegro Joaquín., El cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Textos Jurídicos, Tomo X., Editado por el Tribunal Fiscal de la Federación., México, 1989.
6. De la Garza Sergio Francisco., Derecho Financiero Mexicano., Octava edición., Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
7. Esquivel de Obregón Toribio., Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I, Los Orígenes., Editorial Polis., México, 1937.
8. Fraga Gabino., Derecho Administrativo., Vigésimosexta edición., Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
9. Gómez Lara Cipriano., Derecho Procesal Civil., Tercera edición., Editorial Harla., México, 1985.
10. Hedúan Virúes Dolores., Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación., Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1961.
11. Lares Teodosio., Lecciones de Derecho Administrativo., Editado por la Dirección General de Publicaciones., Primera reimpresión, UNAM., México, 1978.
12. Lucero Espinosa Manuel., Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación., Tercera edición., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

13. Margain Manautou Emilio., De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad., Quinta edición., Editorial Porrúa. S.A., México, 1995.

14. María Diez Manuel., El Acto Administrativo., Segunda edición., Tipográfica Editora Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1961.

15. Nava Negrete Alfonso., Derecho Procesal Administrativo., Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

16. Serra Rojas Andrés., Derecho Administrativo, Tomos I y II., Sexta edición., Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.

17. Tena Ramírez Felipe., Leyes Fundamentales de México., Decimosegunda edición., Editorial Porrúa, S.A., 1983.

18. Torres Rodríguez Jacinto Salvador., El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal., México, 1990.

## **LEGISLACIÓN**

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- 2. Código Federal de Procedimientos Civiles**
- 3. Código Fiscal de la Federación**
- 4. Ley de Amparo**
- 5. Ley de Comercio Exterior**
- 6. Ley Federal de Instituciones de Fianzas**
- 7. Ley Federal de Procedimiento Administrativo**
- 8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**
- 9. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación**
- 10. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal**

## OTRAS FUENTES CONSULTADAS

1. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1975, Volumen 3ª Sala, Cuarta Parte.

2. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Números 35, Noviembre de 1990; 77, Mayo de 1994; Octava Época, Diciembre de 1993.

3. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Números 45, 3ª Época, Año IV, Septiembre de 1991; 108, 3ª Época, Año IX, Diciembre de 1996; 7, 3ª Época, Año II; 42, Año V, Junio de 1983; 100, Año IX, Abril de 1996; 10, 3ª Época, Año I, Octubre de 1988.

4. Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época, Tomo V, enero de 1997; 7ª Época, Volumen 59, Sexta Parte; 8ª Época, Tomo III, Segunda Parte-1; 9ª Época, Tomo V, febrero de 1997; 9ª Época, Tomo III, Junio de 1996; 9ª Época, Tomo VI, Noviembre de 1997; 8ª Época, Tomo III, Segunda Parte-2; 8ª Época, Tomo IV, Segunda Parte-1; 8ª Época, Tomo VII-Junio; 8ª Época, Tomo III, Segunda Parte-2.

5. Tercera Parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1979.

6. De Pina Rafael, Rafael de Pina Vara., Diccionario de Derecho., Decimonovena edición., Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

7. Pallares Eduardo., Diccionario de Derecho Procesal Civil., Cuarta edición., Editorial Porrúa, 1964.