

40721
141



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"CAMPUS ARAGÓN"

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**"ANÁLISIS DE LOS ARTICULOS 202 Y 239-B, DEL CODIGO
FISCAL DE LA FEDERACIÓN"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JONATHAN IVAN FERNÁNDEZ JIMENEZ

ASESOR: LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACION DISCONTINUA

En este artículo se presenta un estudio sobre la paginación discontinua en los libros de texto de matemáticas de los niveles de primaria y secundaria. El objetivo principal es analizar cómo se organiza el contenido de los libros de texto cuando se utilizan números de página que no son consecutivos. Se exploran las razones pedagógicas y de diseño que justifican esta práctica, así como su impacto en la experiencia del lector. El estudio se basa en un análisis de los libros de texto de matemáticas de los niveles de primaria y secundaria en México. Se identifican los capítulos y secciones que utilizan paginación discontinua y se analizan las razones pedagógicas y de diseño que justifican esta práctica. Se exploran las razones pedagógicas y de diseño que justifican esta práctica, así como su impacto en la experiencia del lector. El estudio se basa en un análisis de los libros de texto de matemáticas de los niveles de primaria y secundaria en México. Se identifican los capítulos y secciones que utilizan paginación discontinua y se analizan las razones pedagógicas y de diseño que justifican esta práctica. Se exploran las razones pedagógicas y de diseño que justifican esta práctica, así como su impacto en la experiencia del lector.

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Gracias por estar siempre a mi lado, y nunca abandonarme, especialmente en los momentos más difíciles, gracias señor.

A mis Padres:

María Guadalupe y Román, gracias por apoyarme siempre en todo lo que hago, y llevarme siempre por la senda del bien, éste logro también es de ustedes, porque sin su ayuda no estaría donde estoy.

Al Amor de mi Vida:

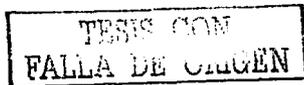
Lucy, por no perder nunca la fe en mí y por estar ahí cuando más te necesitaba, pero sobre todo por todo el amor incondicional que me has dado, te amo.

A mis grandes maestros:

Lics. Alicia Concepción Rivas García, Sonia Sánchez Flores, Luis Guerra Vicente, Roberto Héctor Gordillo Montesinos, Enrique García Calleja, y Miguel Aguilar García; por enseñarme el verdadero significado de lo que es ser un abogado.

A mi compadre:

Juan Manuel, por enseñarme el valor y el significado de una verdadera e inquebrantable amistad.



A mi abuelita y a mi tía:

Ana Beatriz y María Eugenia, por todo el cariño y la comprensión que tuvieron conmigo, y por cuidarme y quererme como si fuera su propio hijo, este logro también es de ustedes.

A mis grandes amigos de la carrera:

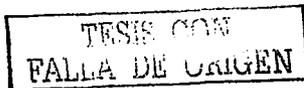
Analine, Araceli, Karín, Pablo, Alejandro, y Rocco, porque junto a ustedes viví y aprendí cosas maravillosas que jamás podré olvidar, y por todos los ratos agradables que pasamos juntos.

A mis grandes amigos del trabajo:

Ana Lidia, Nancy, Froylan, Roberto, David, Rogelio, Don José Luis, Héctor, y Felipe, por enseñarme el valor del trabajo bien hecho, y asumir la responsabilidad que el mismo conlleva.

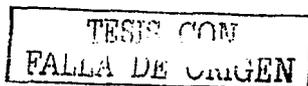
A mi alma mater:

La Universidad Nacional Autónoma de México, que más que ser la máxima casa de estudios, es una gran institución que forja hombres de bien, dispuestos a luchar día con día por superarse y salir adelante por sus propios medios, sin importar los obstáculos que se puedan presentar en el camino, o los competidores que tengan que enfrentar, porque eso es lo que nos hace ser Pumas, la fortaleza del espíritu.

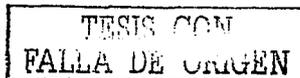


**ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 202 Y 239-B DEL CÓDIGO FISCAL
DE LA FEDERACIÓN.”**

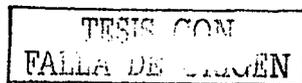
	Pág.
INTRODUCCIÓN.	VII
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL.	1
1.1.- Acto administrativo.	1
1.1.1.- Teoría del acto.	2
1.1.2.- Diferencias con el acto jurídico.	14
1.2.- Responsabilidad de los Servidores Públicos.	22
1.2.1.- Definición de responsabilidad	22
1.2.2.- Responsabilidad penal.	24
1.2.3.- Responsabilidad civil.	25
1.2.4.- Responsabilidad constitucional o política.	26
1.2.5.- Responsabilidad administrativa.	26
CAPÍTULO II. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	29
2.1.- Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.29	
2.1.1.- Ley Lares.	30
2.1.2.- Tesis de Vallarta	31
2.1.3.- Ley de la Tesorería de la Federación de 1927.	31
2.1.4.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.	32
2.1.5.- Código Fiscal de la Federación de 1938.	36
2.1.6.- Código Fiscal de la Federación de 1967.	38
2.1.7.- El Tribunal Fiscal de La Federación a La Luz de la Ley Orgánica de 1977.	40
2.1.8.-Reformas sufridas hasta el Código Fiscal de la Federación del 2001.	43
2.2.- Estructura.	51
2.2.1.- La Sala Superior.	53
2.2.2.- Las Salas Regionales.	63



CAPÍTULO III.	
EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	71
3.1.- Principios que rigen el juicio.	71
3.2.- Las partes en el juicio.	73
3.2.1.- Juicio de lesividad.	78
3.3.- Causales de Improcedencia y sobreseimiento.	80
3.4.- Seguimiento del juicio.	89
3.4.1.- Demanda.	90
3.4.2.- Contestación.	102
3.4.3.- Ampliación.	107
3.4.4.- Contestación a la ampliación	109
3.4.5.- Ofrecimiento y desahogo de pruebas	109
3.4.6.- Cierre de instrucción.	122
3.4.7.- Sentencia.	123
3.4.7.1.- Definición.	124
3.4.7.2.- Clasificación.	124
3.4.7.3.- Requisitos.	125
3.4.7.4.- Efectos que marca el Código Fiscal de la Federación.	126
3.5.- Incidentes.	128
3.5.1.- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.	128
3.5.1.1.- Incompetencia en razón del territorio.	128
3.5.1.2.- Acumulación de autos.	129
3.5.1.3.- Nulidad de notificaciones.	130
3.5.1.4.- Recusación por causa de impedimento.	131
3.5.2.- Incidentes que no suspenden el procedimiento.	132
3.5.2.1.- Suspensión de la ejecución del acto reclamado.	132
3.5.2.2.- Falsedad de documentos.	134
3.6.- Recursos.	134
3.6.1.- Reclamación.	134
3.6.2.- Revisión.	135



CAPITULO IV.	
REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 239-B Y 202 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SU JUSTIFICACIÓN.	136
4.1.- La Queja.	136
4.1.2.- Definición.	137
4.1.2.- Naturaleza jurídica.	137
4.1.3.- Procedencia.	142
4.1.4.- Tramitación.	142
4.1.5.- Sanciones que establece actualmente el Código Fiscal de la Federación en el artículo 239-B	143
4.2.- Reformas al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación	144
4.1.1.- Problemática del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.	144
4.1.2.- Reforma propuesta al artículo 239-B.	149
4.1.3.- Justificación y consecuencias de la reforma propuesta.	153
4.2.- Reformas al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.	154
4.2.1.- Problemática.	154
4.2.2.- Reforma propuesta al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.	155
4.2.3.- Justificación y consecuencias de la reforma propuesta.	157
CONCLUSIONES.	164
BIBLIOGRAFÍA.	166



INTRODUCCIÓN.

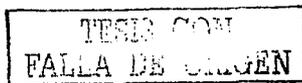
La función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es determinar si las resoluciones que son impugnadas por los particulares están apegadas a derecho, y en el caso de no estarlo procede a anularlas, ya sea de manera lisa y llana o bien para el efecto de que se emita una nueva resolución.

Consideramos apropiado mencionar a grandes rasgos la competencia de dicho tribunal, misma que está contemplada en el artículo 11 de su ley orgánica, dicho artículo nos menciona los siguientes rubros.

- a) Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se fijen las bases para su liquidación.
- b) Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- c) Resoluciones que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública.
- d) Resoluciones que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública.
- e) Créditos por responsabilidades contra los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, o de los organismos descentralizados federales o del Distrito Federal, así como de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- f) Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

El proceso fiscal es muy rápido si lo comparamos con otras materias como lo son el proceso civil, el penal o el laboral, que llegan a durar años: ya que a lo mucho puede durar seis meses, siempre y cuando se anexen todos los documentos que nos señala el Código Tributario Federal, se señalen conceptos de impugnación claros breves y concisos, y se relacionen adecuadamente con los documentos probatorios.

El Tribunal cuenta con un gran prestigio, ya que ha crecido y evolucionado en sus 65 años de existencia, como prueba de ello tenemos el aumento de facultades y competencias que la ley le ha ido otorgando, además de que la corrupción es algo que no existe en el mismo, situación que se puede constatar al visitarlo.



Pero todo esto no sirve de mucho, ya que el tribunal difícilmente puede coaccionar a las autoridades a cumplir con sus resoluciones, esto hace que la violación a los derechos subjetivos de los particulares perdure al no poder ejecutar las sentencias dictadas por el Tribunal, y en el caso de que la autoridad llegue a cumplirlas es varios meses después, ya que si bien el Código Fiscal de la Federación le da un término a las autoridades para cumplir con las sentencias del tribunal no establece una sanción para el caso de que la cumplimentación se de en forma extemporánea, como pasa con el juicio de amparo.

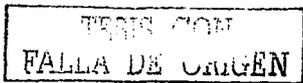
Las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a diferencia de las dictadas por los organismos del Poder Judicial, no son ejecutables.

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece los efectos en que el tribunal puede dictar una sentencia, y son los siguientes:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada: en este caso se determina la legalidad de la resolución impugnada, dejando al contribuyente la oportunidad de interponer juicio de amparo directo.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada: se anula el acto de la autoridad, sin darle oportunidad de emitir uno nuevo, o bien, de corregirlo, ante esta resolución la autoridad tiene a su alcance el recurso de revisión fiscal, el cual será resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, a este tipo de nulidad se le conoce como lisa y llana.
- 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: como ya se expresó, se anula el acto para efecto de que la autoridad lo haga correctamente, esto se da principalmente con las notificaciones que no cumplen con los requisitos marcados por la ley, o para el efecto de que la autoridad regularice el procedimiento.

Es principalmente en este último rubro donde se debe dar la cumplimentación de sentencias por parte de la autoridad demandada, puesto que la nulidad se da por algún vicio que tenga la resolución emitida por la misma, generalmente por algún vicio de procedimiento, como suele suceder en la tramitación de recursos administrativos.

El objeto de este trabajo es proponer una reforma al artículo 239-B, que nos habla de la figura de la queja dentro del juicio contencioso administrativo, misma que procede cuando las autoridades cumplen en exceso o en defecto las sentencias del multicitado tribunal, o bien, es omisa en dicho cumplimiento.



El mismo artículo 239-B, nos da los casos de procedencia de la misma, y son los siguientes:

1. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
2. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en Ley.
3. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

La naturaleza de la queja no está definida por el Código Fiscal de la Federación, en nuestra opinión constituye un incidente de ejecución, salvo en el caso del tercer caso de procedencia, puesto que la suspensión se puede dar en cualquier momento durante la tramitación del juicio.

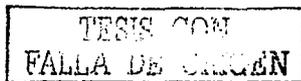
Se dice que es un incidente y no un recurso, porque estos últimos proceden en contra de resoluciones dictadas dentro del juicio, o bien contra la resolución que pone fin al mismo; mientras que un incidente resuelve cuestiones que están ligadas al procedimiento, más no dentro de él.

Un ejemplo de lo anterior lo podemos observar en la suspensión de la ejecución, al cual, el Código Fiscal de la Federación le da tratamiento de incidente, puesto que la suspensión de la ejecución del acto reclamado, si bien tiene que ver con el juicio, no incide en la sentencia que se dicte en el mismo, como bien lo podría hacer un recurso de reclamación que decide sobre la admisión de una prueba.

La queja podría ser un buen medio para hacer que se cumplieren de manera efectiva las sentencias del Tribunal, desafortunadamente las sanciones que impone a las autoridades omisas no son suficientes para hacer que se cumpla éste objetivo, una de las propuestas de esta investigación, es imponer sanciones más enérgicas a los funcionarios que no cumplan con las sentencias del Tribunal, o bien, que lo hagan de manera extemporánea.

El segundo artículo materia de estudio es el 202 del Código Fiscal de la Federación, que habla de las causales de improcedencia en el juicio llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se propone agregar una fracción a dicho artículo, que establezca otra causal de improcedencia, la que consistiría en que es improcedente el juicio de nulidad contra las sanciones impuestas a los servidores públicos que se deriven del incumplimiento de una sentencia emitida por el propio Tribunal.



Todo ello con el motivo de darle más celeridad y eficacia a la impartición de justicia fiscal, así como para asegurar la protección de los derechos subjetivos de las particulares y hacer que las actuaciones del Estado estén apegadas a derecho.

IN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL.

1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Comenzamos con el estudio del acto administrativo con el objeto de definirlo, y a su vez, diferenciarlo del acto jurídico, esto debido a la naturaleza del juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puesto que no existe una igualdad entre las partes como sucede, por ejemplo, en un juicio ordinario civil, en donde las partes son iguales ante el juzgador.

En el juicio de nulidad las partes son desiguales, ya que por un lado tenemos a un particular afectado por una resolución emitida por una entidad de la Administración Pública Centralizada, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien un órgano desconcentrado de la misma, como lo es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social; y por el otro tenemos a estas autoridades, quienes emiten dicho acto.

Lo anterior resulta en una situación de desigualdad entre las partes, debido a que la autoridad no necesita de una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional para ejecutar sus resoluciones.

El maestro Jorge Fernández Ruiz, en su obra, "Derecho Administrativo", nos da dos diferentes criterios para poder definir el acto administrativo, los cuales son:

1. Criterio Orgánico: según este criterio, acto administrativo es el que realizan los órganos administrativos del poder público y no otros; lo que significaría que los órganos judiciales y legislativos no pueden hacerlo.
2. Criterio Material: nos dice que acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa, independientemente que sean del poder ejecutivo, legislativo, o judicial.

1

**EXHIBICION
FALLA DE ORIGEN**

1.1.- TEORÍA DEL ACTO.

De lo anterior, concluye este autor que al acto administrativo se puede definir en sentido lato y en sentido restringido.

En sentido lato acto administrativo es: "el dictado en ejercicio de una función administrativa, sin interesar el órgano que la ejerce".¹

En sentido restringido el acto administrativo se entiende como: "la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos diversos respecto de casos individuales específicos".²

Rafael Martínez Morales define al acto administrativo como: "la declaración unilateral de la administración pública, que produce consecuencias subjetivas de derecho"³

Miguel Acosta Romero define el acto administrativo de la siguiente manera: "es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."⁴

El concepto anteriormente transcrito engloba ciertos elementos, el primero de ellos es la declaración unilateral de la voluntad de la autoridad; generalmente los actos administrativos siempre representan esa declaración unilateral, ya que la autoridad no consulta con el sujeto pasivo del acto, que generalmente es un particular sobre la realización del mismo, pero cabe mencionar que esa voluntad se encuentra sujeta a las facultades que la ley le confiere a dicha autoridad.

De nada sirve la declaración de la voluntad si esta no se externa, es decir, si no se materializa, lo que sucede por ejemplo, cuando una autoridad impone un crédito, lo plasma en un documento que cumple con las formalidades exigidas por la ley, y lo notifica al particular afectado.

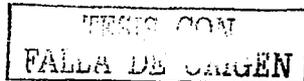
En párrafos anteriores mencionamos que la voluntad de la autoridad se encuentra sujeta a las facultades que la ley le confiere, lo cual se traduce en una competencia, es decir, lo que la ley le permite realizar a una

¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Mc Graw Hill, México 1997, pág 127

² Idem

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1991, pág 224

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 12ª Edición, Editorial Porrúa México 1995, pág 749



autoridad, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esta facultada para realizar visitas domiciliarias a los particulares, pero sólo para revisar el debido pago de los impuestos, como son el ISR (Impuesto Sobre la Renta), el IVA (Impuesto al Valor Agregado), etc, pero no para revisar el cumplimiento del pago de cuotas obrero patronales, pues esta atribución le corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, la autoridad debe actuar por medio de su titular, todo lo anterior implica que el acto está debidamente fundado.

Otro elemento que maneja el concepto de Acosta Romero son las consecuencias de derecho que persigue el acto, las cuales son crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones.

Por otra parte, tenemos la naturaleza ejecutiva del acto, puesto que el acto administrativo tiene la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente, además de que el mismo órgano puede llevar a cabo la ejecución.

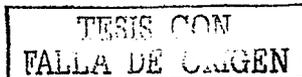
Hay que mencionar que no es lo mismo un acto que tiene ejecución, con uno que ha causado ejecutoria, puesto que el segundo tiene el carácter de definitividad, esto se da cuando han vencido los plazos para impugnar el mismo, o bien cuando el acto no es impugnabile.

Por último tenemos que el fin que persigue el interés general, puesto que todo acto administrativo debe ir encaminado a satisfacer el interés de la colectividad; la recaudación de impuestos sirve para recabar los fondos necesarios para que el Estado proporcione los bienes y servicios que requiere la sociedad.

Hemos estudiado los elementos del concepto de acto administrativo de Acosta Romero, sin embargo, Gabino Fraga nos dice que los elementos del acto administrativo son:

1. El sujeto.
2. La voluntad.
3. El objeto.
4. El motivo.
5. El fin.
6. La forma.

1.- El sujeto:



En el acto administrativo es definido por la mayoría de los autores como la administración pública, pero dejan de lado que el acto administrativo es bilateral, por lo que se necesita de dos sujetos para que este se pueda llevar a la práctica.

En virtud de lo anterior decimos que el acto administrativo, especialmente en materia fiscal, necesita de dos sujetos, activo y pasivo.

El artículo 1º del Código Fiscal de la Federación vigente, constituye un ejemplo de esta afirmación, dicho precepto nos dice quienes están obligados al pago de impuestos, ya que para la emisión de éstos no se toma en cuenta la voluntad de los particulares, mismo que expresa lo siguiente:

"Artículo 1.- Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; la disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

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

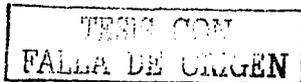
El asociante está obligado a pagar contribuciones y cumplir las obligaciones que establece este código y las leyes fiscales por la totalidad de los actos o actividades que se realicen, mediante cada asociación en participación de la que sea parte.

Los Estados extranjeros, en caso de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes."

El sujeto activo es el que esta señalado por la mayoría de los autores, los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, descentralizada, o bien, los órganos desconcentrados de la misma.

El sujeto pasivo es aquel sobre el que recae el acto, por regla general es un particular, pero puede darse el caso de que el sujeto pasivo sea algún órgano de la administración pública, tal como lo establece el artículo anteriormente transcrito cuando expresa que la federación también está obligada al pago de contribuciones, y un ejemplo de esto lo podemos apreciar en el pago de derechos al que están obligadas las dependencias del poder público.



Dentro de las características del acto administrativo encontramos la competencia; Gabino Fraga nos da las características de la misma, la cual va de la mano con el sujeto activo del acto administrativo.

En la primera de ellas nos dice que "la competencia requiere siempre de un texto expreso de ley para que pueda existir. Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción en el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso."⁵

Lo anterior, lo interpretamos afirmando que mientras un particular es libre de realizar todos los actos que no le estén prohibidos por la ley, los órganos de la administración pública sólo pueden hacer lo que la propia ley les permite.

La segunda característica de la competencia es que su ejercicio es obligatorio, en virtud de que la misma se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado tiene encomendadas, las cuales van a estar determinadas por las necesidades de la colectividad.

La ley también puede dar las condiciones en que debe ejercitarse la competencia, o bien que le de cierta libertad de apreciación respecto a la oportunidad de su ejercicio.

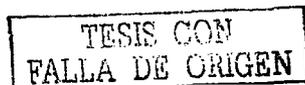
Un ejemplo de la primera lo constituye el artículo 29 de nuestra Carta Magna, en donde se contemplan los casos en que el Ejecutivo de la Unión, con aprobación del Congreso de la Unión, puede suspender garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a una determinada situación de peligro o de emergencia.

Con respecto de los casos en que se le da a la autoridad libre apreciación para el ejercicio de la competencia, un ejemplo lo encontramos en el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, en la cual se contempla como facultad discrecional de las autoridades fiscales el condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, e inclusive, las que determine el propio contribuyente, apreciando discrecionalmente las circunstancias del caso.

La tercera característica de la que nos habla el autor en comentario es que la competencia se encuentra fragmentada entre diversos órganos de la administración, de tal manera que para la realización de un acto intervienen dos o más órganos coordinados.

Un ejemplo de esto se encuentra plasmado en la fracción XXIV, del artículo 27, de la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal, que

⁵ FRAGA, Gabino, ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed Porrúa, México 1977, pág 273



establece la competencia de la Secretaría de Gobernación, misma que expresa lo siguiente:

"Artículo 27.-(...)

XXIV.- Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del ejecutivo, en el Marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con Instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo."
(...)

La fracción antes transcrita faculta a la Secretaría de Gobernación a coordinarse con otras dependencias como lo son, los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal, entre otras, para llevar a cabo las política y programas allí mencionadas.

La cuarta característica de la competencia es la de no ser renunciable ni de ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, como se expresó en párrafos anteriores, se debe ejercitar cuando así lo requiera el interés público.

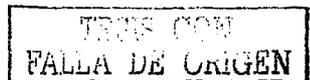
Finalmente, la quinta característica es que la competencia es constitutiva de un determinado órgano y no del titular del mismo, por lo que el titular no puede delegar ni disponer de ella, salvo en los casos expresamente establecidos por la ley.

2.- La voluntad:

Uno de los elementos esenciales del acto administrativo es la voluntad administrativa. El acto administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo, que se expresa con voluntad y no está viciada.

Para saber cuál es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo, hay que atender a las disposiciones legales. Ellas clasifican a los órganos y les fijan las materias que deben atender.

En unos casos la ley encomienda la responsabilidad de una función pública a uno o a varios funcionarios, y en otros forma unidades directivas, centros de responsabilidad administrativa, como en los patronatos, direcciones, consejos directivos, consejos de administración y otros.



Es importante señalar en este elemento, la figura jurídica del silencio de la autoridad administrativa, ya que la misma no da siempre una respuesta categórica a las peticiones de los particulares, sin que puedan determinar los interesados determinar cuál es el alcance de su situación.

El interés de una sociedad exige que esos actos no queden en la incertidumbre y los conceda o los niegue, principalmente cuando se originan perjuicios a los particulares. La inactividad de la administración pública resulta perjudicial a los particulares.

Hay numerosos casos en que el propio derecho administrativo, por los intereses particulares que están de por medio, juzga que los interesados logren una respuesta oportuna en sus asuntos; esto está fundamentado en el artículo 8º constitucional.

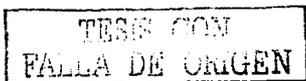
Es necesario que esa abstención de la autoridad administrativa tenga un determinado efecto jurídico, que elimine los obstáculos de la inactividad administrativa. No puede darse una respuesta positiva porque con ello se afectarán intereses nacionales ante la ineptitud, apatía o mala fe de un funcionario.

La mejor solución es aquella que estima que si pasado un término determinado no se obtiene una respuesta de la administración, debe presumirse que hay una resolución negativa. Es una forma sui géneris que tiene para manifestarse la voluntad de la administración pública y permitir al particular la consecución de los trámites y recursos procedentes.

3.- El objeto:

El objeto del acto administrativo debe revestir la siguientes características:

- a) Determinado o determinable: el acto administrativo debe recaer sobre algo específico, debe carecer de ambigüedades e imprecisiones, por ejemplo, en el caso de una expropiación se debe expresar específicamente el predio sobre el cual va a recaer, y si ésta va a ser en forma total o parcial, y en el segundo de los casos, qué parte del mismo se va a expropiar.
- b) Posible: tanto física como jurídicamente, el Estado no puede gravar, por ejemplo, las importaciones hechas desde el espacio exterior, al ser imposible por no haber tales, situación que tampoco está contemplada dentro de nuestro régimen jurídico.
- c) Lícito y cierto: cuando la ley lo permite y no lo prohíbe, salvo el caso de facultades discrecionales y ofrece estos caracteres.



4.- El motivo:

El motivo del acto es la situación de hecho que lo antecede, cuando esa situación es la prevista por la ley para provocar la actuación administrativa, y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma ley ha determinado. Se podría decir que el motivo del acto es el tipo contemplado por la ley para materializar un acto contemplado por la misma.

Por ejemplo, el motivo de la imposición de una multa por parte de la autoridad fiscal es incumplir alguna de las disposiciones que la misma establece, como puede ser la omisión del pago de un determinado impuesto.

5.- El fin:

Por regla general se ha dicho que el fin que debe perseguir todo acto administrativo no es otro que el interés general; pero además este fin tiene ciertas limitaciones que enumeraremos a continuación.

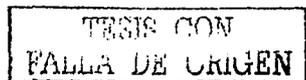
1) El fin del acto no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley, esto significa que el fin debe ser lícito, por lo que en la ejecución de un acto no se puede, por ejemplo, violar las garantías que consagra la constitución, ya que dicho acto sería ilegal, aunque persiguiera el interés de la colectividad.

2) Aunque el fin que persigue sea de interés general y lícito debe entrar dentro de la competencia del órgano que realiza el acto, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impone un crédito fiscal con la finalidad de recaudar impuestos está actuando dentro de su esfera de competencia, pero si lo hace con el objeto de cobrar algún derecho como lo es la expedición de copias certificadas no está actuando dentro de la esfera de la misma.

3) Pero aún cumpliendo con los anteriores requisitos, el fin no puede perseguirse sino por los medios que la ley le ha establecido para esto, la ley le ha otorgado a los órganos de la administración pública, determinados instrumentos para poder actuar y llevar a cabo los actos que le son conferidos por la misma, como es el caso de las visitas domiciliarias que realizan las autoridades fiscales para revisar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales de los particulares.

6.- La forma:

La forma constituye el elemento externo del acto administrativo, en ella se encuentran comprendidos los elementos extrínsecos necesarios para la decisión de la voluntad que expresa la autoridad administrativa.



Por regla general la forma de todo acto administrativo es la escrita, y llega a ser una garantía constitucional cuando el acto implica privación o afectación de un derecho o la imposición de una obligación.

Después de revisar todos los elementos del acto administrativo según Gabino Fraga, nos queda la incertidumbre de saber qué se debe entender por elementos y por requisitos del acto administrativo.

Al respecto, el artículo 3º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo nos dice lo siguiente:

"Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedidos por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo;

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la Ley;

III.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV.- Hacer constar por escrito y por la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición;

V.- Estar fundado y motivado;

VI.- Derogada;

VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el sujeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X.- Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- Derogada;

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII.- Ser expedido señalando el lugar y fecha de emisión;

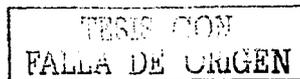
XIV.- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y

XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley."

Características del Acto administrativo.

El acto administrativo, como acto jurídico de la administración pública se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutivo y su



presunción de legitimidad, su unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos. La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del gobierno. Son actos que no deben ser aplazados o dilatados a pretexto de injerencias judiciales, sino actos del poder público regulados por el bien común.

Como se señaló en un principio la autoridad administrativa tiene la facultad de ejecutar sus resoluciones sin necesidad de acudir ante un órgano jurisdiccional, a esto se le conoce como ejecutividad del acto administrativo.

Al respecto de la ejecutividad y la presunción legitimidad del acto administrativo, Gabino Fraga nos dice: "una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción iuris tantum."⁶

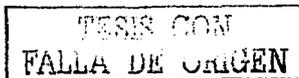
Si la presunción de legitimidad de un acto administrativo admite prueba en contrario esto quiere decir que el acto administrativo es susceptible de anulación cuando no cumple con los requisitos establecidos por la ley.

El autor antes mencionado nos dice en su teoría de invalidez de los actos administrativos, que el acto es inexistente, siempre y cuando carezca de los siguientes elementos:

- I. Voluntad.
- II. Objeto.
- III. Competencia.
- IV. Forma.

Sin embargo, le ley no contempla dicha inexistencia, sino más bien, una nulidad y una anulabilidad, dependiendo de la omisión o irregularidad de los elementos señalados por el artículo 3º del la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 5 del la ley antes mencionada.

⁶ Ibidem, pág 281



El artículo 6 de la misma ley define y da los requisitos para que se de la nulidad del acto así como las características de la misma, y expresa lo siguiente:

"Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley , producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por él mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado."

Dichos requisitos y elementos, se encuentran en el artículo 3 de la multicitada ley, el cual fue transcrito con anterioridad.

El artículo 6, anteriormente transcrito, nos dice cuáles son los elementos con los que se puede declarar la nulidad del acto, mismos que como podemos observar son los elementos y requisitos de fondo que maneja la doctrina, sólo que la ley los maneja de una forma más detallada.

Es lógico suponer el por qué la nulidad se da por estos elementos, es imposible que un acto pueda producir algún efecto si los derechos que está destinado a engendrar no tienen objeto sobre el cual recaigan; así también, es ilógico pensar que un acto pueda materializarse cuando la autoridad que lo emite carece de competencia para hacerlo, ya que la falta de dicha competencia viene a traducirse en la falta de la voluntad creadora del acto.

Si el acto administrativo no puede producir ningún efecto, es obvio que no puede presumirse ejecutivo, puesto que si de derecho no produce ninguna consecuencia, mucho menos puede producir una consecuencia de hecho, así también si el acto tiene vicios en cuanto a su legalidad, por falta de competencia del funcionario que lo emite por ejemplo, no puede presumirse que el mismo sea legítimo.

Por otra parte, nos dice los efectos que trae para los sujetos del acto deben la declaración de tal nulidad; mientras que al sujeto activo le

impone la obligación de no ejecutarlo, siempre y cuando funde y motive tal incumplimiento, al sujeto pasivo lo libera de la carga del cumplir con el mismo.

Tiene además la característica de ser retroactivo a favor del particular afectado, siempre y cuando sea posible física y jurídicamente resarcir los efectos del acto.

De igual manera, el artículo 7 de la multicitada ley nos dice los casos y efectos de la anulabilidad del acto, el mismo expresa lo siguiente:

"Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo. El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo. El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido."

Los elementos y requisitos de procedencia de la anulabilidad, a que se refiere este artículo no tienen gran trascendencia, por lo que las sanciones que la ley impone para los actos que carezcan de los mismos no conllevan a que deje de producir efectos, siempre y cuando sea subsanado por la autoridad emisora cumpliendo con los elementos y requisitos de que carecía el acto en cuestión.

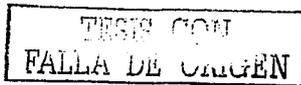
No despoja al acto de la presunción de legitimidad ni de ejecutividad por lo que las autoridades pueden ejecutar el acto y los particulares están obligados a cumplir el mismo.

Además que su efecto retroactivo se da a favor de la autoridad al retrotraer en el tiempo la validez del acto.

En resumen, mientras que la nulidad del acto administrativo conlleva a que el mismo deje de producir sus efectos al carecer de los elementos esenciales, la anulabilidad sólo conlleva a que dicho acto sea subsanado o corregido por la autoridad.

Extinción del Acto Administrativo.

El acto administrativo se extingue o agota sus efectos por diversas circunstancias, que se clasifican en medios normales y medios anormales.



a) Medios Normales: los medios normales de extinción o agotamiento del acto administrativo son el cumplimiento y la ejecución forzosa. Con el concurso de uno u otro de esos medios, y en virtud de la presunción de la legalidad, el acto surtirá todos sus efectos frente al gobernado, la administración y ante terceros.

b) Medios Anormales: son la revocación, la prescripción, la caducidad, el término, la condición, la renuncia de derechos, la falta de algún elemento o requisito del acto, la resolución a un recurso administrativo, la sentencia de un tribunal administrativo y el fallo favorable al particular en juicio de amparo.

Revocación Administrativa.

Esta forma de extinción implica dejar sin efectos un acto válido; debe decidirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades, ha de estar prevista en la ley, se emite de oficio, nunca a petición del gobernado; no debe causar perjuicio al particular; recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos; obedece a una causa de conveniencia al interés general; constituye un nuevo acto administrativo.

Es importante señalar que si la autoridad desea revocar un acto administrativo que es favorable al particular, como bien puede ser una devolución de pago de lo indebido por parte de las autoridades fiscales, debe interponer un juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo anterior con fundamento en el tercer párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

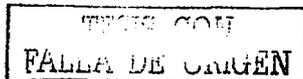
Lo anterior tiene justificación ya se le debe dar al particular la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga en relación a la revocación de un acto que le beneficia, ya que lógicamente la revocación del mismo le causa un perjuicio; darle a la autoridad la facultad de revocar estos actos arbitrariamente conlleva a dejar al particular en estado de indefensión.

La revocación administrativa no debe confundirse con el medio de defensa (recurso de Revocación) al alcance de los particulares.

La rescisión.

La rescisión es un medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por el incumplimiento de una de las partes, o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas; la parte que decide la rescisión no incurre en responsabilidad alguna; esta casi no se da en el acto administrativo debido a su naturaleza unilateral.

La Prescripción.



La prescripción es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. Esta figura tiene aplicación en derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción por medios excepcionales.

Caducidad.

La caducidad es la pérdida de un derecho por la falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así, la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

Este medio anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en determinado asunto.

1.2.- DIFERENCIAS CON EL ACTO JURÍDICO.

El acto jurídico es el género, y el acto administrativo es la especie, por lo que la diferenciación que a continuación se presenta es con el acto jurídico de derecho privado, es decir, con el negocio jurídico.

Emilio Betti define el negocio jurídico de la siguiente manera, "el acto de autonomía privada reconocido por el Derecho como productor del nacimiento, modificación o extinción de relaciones jurídicas entre particular y particular"⁷

Consideramos sumamente importante realizar un breve estudio sobre el negocio jurídico antes de realizar su comparación con el acto administrativo.

Para definir el negocio jurídico es necesario entrar al estudio de sus elementos, a fin de tener un concepto completo que pueda abarcar los mismos. Los elementos del acto jurídico de derecho privado se dividen en dos grupo, que son los elementos esenciales y los elementos de validez.

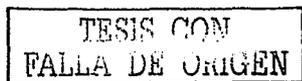
Los elementos esenciales son los siguientes:

- a) Consentimiento.
- b) Objeto.

Los elementos de validez son:

- a) Capacidad de las partes.

⁷ BETTI, Emilio, TEORÍA GENERAL DEL NEGOCIO JURÍDICO, 2ª ED, Madrid 1959, pág 39



- b) Ausencia de vicios en al voluntad.
- c) Observancia de la forma prescrita por la ley.
- d) Objeto, motivo y fin lícitos.

Los elementos esenciales del acto son aquellos que le dan existencia al acto jurídico, y su ausencia provoca la inexistencia, misma que debe ser reconocida por un juez, pero no puede constituirla, porque al faltar cualquiera de los elementos esenciales se produce "la nada jurídica"; la inexistencia es totalmente ausente de efectos jurídicos, aunque por razón natural, cuando se ha pretendido la celebración de un acto jurídico del cual las partes cumplieron con ciertas prestaciones, éstas deben ser restituidas.

Los segundos son aquellos que si bien permiten el nacimiento del acto, éste nace afectado de nulidad, relativa o absoluta, según el caso; permita la producción provisional de efectos jurídicos, los que si no se trata de nulidad relativa, convalidable, se deben destruir retroactivamente al momento de la celebración del acto.

La nulidad relativa produce efectos que pueden ser convalidados por las partes o por el transcurso del tiempo, de ahí que un acto viciado de origen pueda sanar de sus vicios y se convierte en un acto válido, lo que no sucede cuando se trata de una nulidad absoluta.

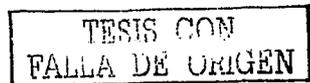
El primero de los elementos esenciales del acto es el consentimiento, el cual es definido por Javier Antonio Martínez Alarcón como "acuerdos de voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones"⁸

El acuerdo de voluntades implica dos o más sujetos que se ubican en cada lado de la relación jurídica, de tal forma que una de las partes es la que hace el ofrecimiento y otra responde con la aceptación, es en éste momento cuando se integra el consentimiento.

El segundo elemento esencial del acto es el objeto, el cual es determinante para la existencia del contrato, y para ello debe ser posible tanto física como jurídicamente; un objeto es posible físicamente cuando existe o es posible de existir en la naturaleza, o bien tratándose de las obligaciones de hacer la acción u omisión debe ser posible.

Un ejemplo de un objeto físicamente imposible en una obligación de dar es por ejemplo, la compraventa de un pájaro dodo, ya que el mismo se

⁸ MARTINEZ ALARCÓN, Javier Antonio, TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES, Péreznieto Editores, México 1997, pág 33.



encuentra extinto, una obligación imposible de hacer es por ejemplo, pedirle a una persona que cruce nadando el océano Atlántico.

Un objeto jurídicamente imposible es, por ejemplo, la compraventa del palacio de Bellas Artes o del castillo del Chapultepec, ya que los mismos se encuentran fuera del comercio.

Se puede dar el caso de que aunque el objeto del contrato no exista físicamente se pueda efectuar el mismo, esto lo encontramos en la figura que el maestro Gutiérrez y González define como "La compra de la esperanza", y "la compra de lo esperado", la cual se da, por ejemplo, cuando encargamos un traje a la medida a un sastre, cuando manifestamos la voluntad de realizar el contrato el traje aún no existe, sin embargo el contrato no incumple con elemento objeto, en virtud de que este es susceptible de existir.

Los elementos de validez del acto jurídico son aquellos que la dan la validez al acto, a contrario sensu, la falta de alguno de ellos puede dar lugar a que el acto sea nulo absoluta o relativamente.

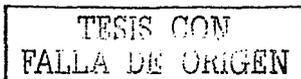
El acto tachado de nulidad absoluta, que también es llamado nulo de pleno derecho, a diferencia del acto inexistente, reúne las condiciones esenciales del acto jurídico pero se encuentra privado de efectos por la Ley, debido a que ha sido puesto contra principios de orden público, de la moral o de las buenas costumbres."⁹

Cuando la nulidad es absoluta, los efectos del acto no pueden confirmarse ni prescribirse, y toda persona puede denunciar su nulidad, cuando se litiga la misma, el juez no crea la misma, puesto que sólo se limita a reconocerla.

La nulidad relativa, también denominada anulable, reúne las condiciones esenciales del acto jurídico, y a diferencia de la nulidad absoluta si produce sus consecuencias de derecho, mismas que son provisionales, aquí el juez sí deberá hacer la declaratoria de la nulidad, a diferencia de la anterior, en la que sólo la reconocía, para que todos sus efectos se retrotraigan en el tiempo al momento de la realización del acto.

El primer elemento de validez del acto jurídico es la capacidad, misma que se define como la facultad para ser sujeto de derechos y obligaciones. Nuestro derecho positivo mexicano la divide en capacidad de goce y capacidad de ejercicio.

⁹ VILLORO TORANZO, Miguel, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO, 11ª Ed, Porrúa, México 1994, pag 368.



Toda persona tiene capacidad de goce, puesto que la misma es otorgada por la ley desde el momento en que el feto sobrevive 24 horas fuera del vientre de la madre, o bien, es presentado vivo ante el juez del registro civil.

La capacidad de ejercicio se traduce en al facultad de contratar y obligarse, el artículo 450 del Código Civil vigente para el Distrito Federal nos enumera las personas consideradas incapacitadas por la ley:

"Artículo 450.- Tienen incapacidad natural y legal:

I.- Los menores de edad;

II.- Los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aún cuando tengan intervalos lúcidos;

III.- Los sordomudos que no saben leer y escribir; y

IV.- Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso immoderado de drogas enervantes."

Este artículo menciona cuales son las personas que carecen de la capacidad de ejercicio, si lo interpretamos a *contrario sensu* sabremos cuales son las personas que sí la tienen.

Las incapacidades a que se refiere el precepto anteriormente transcrito tienen sus excepciones, como es el caso de los menores de edad que contraen matrimonio, lo que constituye una capacidad limitada a la libre administración de sus bienes, sin embargo, requieren autorización judicial para enajenar o hipotecar bienes raíces.

La incapacidad de alguna de las parte puede llevar a que se de la nulidad relativa del contrato, puesto que el mismo se puede convalidar con la comparecencia del representante legal del menor; los efectos del acto se retrotraen en el tiempo, dándole validez desde el momento de su nacimiento.

El segundo elemento de validez es la forma, que es definida por Martínez Alarcón como "el medio exigido por la ley para que se manifieste válidamente."¹⁰

La formalidad nos da dos clases de actos jurídicos; los consensuales, que sólo necesitan la manifestación del consentimiento para perfeccionarse, tal es el caso de la compraventa de un refresco, por otro lado tenemos a los actos formales, a los que la ley exige ciertos requisitos y formalidades que se manifieste el consentimiento, como es el caso de la compraventa de un bien inmueble, al que la ley le exige ciertos requisitos como efectuarse por escrito, registrar la transacción en el Registro Público de la Propiedad, etc.

¹⁰ Ob Cit. MARTÍNEZ ALARCÓN, pág. 46

Al respecto, el artículo 1796 del Código Civil Vigente para el Distrito federal nos dice lo siguiente:

"Artículo 1796.- Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento; excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan, obligan a los contratantes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso y la ley."

Este artículo establece como regla general que los contratos son perfectos desde el momento en que las partes otorgan su consentimiento, así también, establece como excepción a dicha regla a aquellos actos que requieren de cierta formalidad para su perfeccionamiento, dando lugar a la clasificación entre contratos consensuales, y formales.

La ausencia de vicios en el consentimiento constituye el tercer elemento de validez; el consentimiento debe ser expresado por las partes en forma libre y sin deformaciones de la realidad sobre la que se contrata, esto es, sin vicios de la voluntad.

Estos vicios en la expresión de la voluntad se pueden dar por error, dolo, violencia o mala fe.

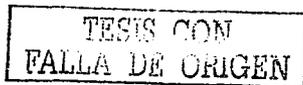
El error es un falso concepto de la realidad, quien se encuentra en el error tiene una visión deformada de la realidad física o jurídica del objeto sobre el que va a manifestar su consentimiento.

El error puede recaer sobre el objeto del contrato, o bien, sobre los efectos del mismo.

Cualquiera de estos dos casos conduce a la inexistencia del acto; por ejemplo, si el comprador desea adquirir un computadora y le dan una máquina de escribir, hay un error en el objeto, y al no haber objeto, no puede nacer a la vida jurídica el acto en cuestión.

También se puede dar el caso de que el error recaiga sobre la naturaleza del contrato, si un sujeto desea adquirir un inmueble en compraventa a plazos y otro le da la posesión del mismo creyendo que está rentando dicho inmueble, hay un error en la naturaleza del contrato, por lo que no se materializa el consentimiento, provocando la inexistencia del acto. Sólo por esos dos casos el error puede llevar a la inexistencia del acto

Por otro lado tenemos al error simple, que no trae consigo la inexistencia del acto jurídico, pero que puede acarrear su nulidad; un de ellos es



el que recae sobre las características del objeto, retomando el ejemplo de la computadora, si el comprador piensa que está adquiriendo una computadora con cierto tipo de procesador, cuando en realidad no lo tiene, en este caso se puede dar la nulidad del acto, o bien pueden resanarse los efectos de dicho error, ya sea que el precio pactado se ajuste, o bien que se le haga el cambio de procesador a la máquina.

Otro error simple con el que nos encontramos recae sobre la persona con que se contrata, un ejemplo lo encontramos cuando mandamos a hacer un traje con un determinado sastre por la manera y el tiempo con el que trabaja y al llegar a la sastrería nos encontramos con otra persona a la que confundimos con el sastre con quien quisimos contratar, tal error conducirá a la nulidad del acto.

El error aritmético es otro error que conlleva a la nulidad del acto, este se da por ejemplo cuando un sujeto, por error paga más de lo pactado en el contrato, lo anterior le da al comprador el derecho de exigir la devolución del excedente pagado.

La violencia, según Villoro Toranzo, "consiste en la presión ejercida sobre la voluntad de una persona, ya sea por medio de fuerzas materiales, ya acudiendo a amenazas, para obligarla a consentir en un acto jurídico"¹¹

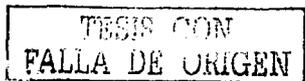
El artículo 1819 del Código Civil define a la violencia de la siguiente manera:

"Artículo 1819.- Hay violencia cuando se emplea la fuerza física o amenazas que importen el peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado."

La violencia definida por el artículo anteriormente transcrito, es mucho más específica que la definida por el autor, puesto que no sólo puede recaer sobre la vida o la integridad física de las personas, si no que también sobre otros rubros como lo son su honra, su libertad y su patrimonio, así tenemos que un ejemplo de violencia lo puede constituir la amenaza de vaciar sus cuentas bancarias, si no accede a realizar cierto negocio en las condiciones que le son exigidas.

El consentimiento arrancado por violencia produce efectos jurídicos, sin embargo, la ley le da a la parte afectada el término de seis meses para denunciar la nulidad del acto, para no dejar en estado de indefensión al

¹¹ Ob. Cit. VILORRO TORANZO, pág. 382



afectado, dicho término empieza a correr en el momento de que deja de ejercerse la violencia.

El dolo y la mala fe, constituyen otro de los supuestos de los vicios de la voluntad, y son definidos por el Código civil de la siguiente manera:

"Artículo.- Se entiende por dolo en los contratos cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir al error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido."

El precepto transcrito anteriormente hace la diferenciación entre las dos figuras; mientras que en el dolo hay una acción para inducir al error a la contraparte, en la mala fe hay una omisión, es decir, que sabiendo que la contraparte está en un error, no se hace nada para que salga del mismo.

Un ejemplo de dolo se presenta por ejemplo, en la compraventa de un automóvil cuando el vendedor sabe que el mismo tiene problemas mecánicos, y hace creer al comprador que está en buenas condiciones.

La mala fe la podemos ilustrar retomando el ejemplo anterior, cuando el comprador cree que el automóvil tiene ciertas características, mismas que el vendedor sabe que no tiene pero se queda callado dejando que la contraparte permanezca en su error.

La ilicitud en el objeto del contrato constituye el cuarto elemento de validez; si bien, la ley permite a las personas para contratar libremente, también establece una restricción con respecto a esta libertad.

La restricción a la libertad de contratar de las personas recae en el objeto indirecto del contrato, es decir, lo que las partes se obligan a dar, a hacer o a no hacer.

Si el objeto del contrato fue la comisión de un delito, padecerá de nulidad absoluta, ya que no se puede obligar a la otra parte a cumplir con su parte del trato, puesto que la obligación sobre una causa ilícita no puede tener efecto alguno.

Una vez enunciados los elementos del acto jurídico de derecho privado, podemos dar una definición apropiada: *es un acto por medio del cual dos o más sujetos de derecho privado, entendiéndose por estos a particulares con plena capacidad para contratar, expresan su libre voluntad con el fin de crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones, que por regla general son reciprocas, con las formalidades que la ley exige, sobre un objeto o fin lícito.*

La primera diferencia que encontramos está en los sujetos del acto, puesto que el acto jurídico de derecho privado se realiza por dos sujetos que son exactamente iguales para el derecho, puesto que les da el mismo tratamiento a los dos. En el acto administrativo tenemos por un lado a la autoridad emisora del acto, quien como órgano del Estado tiene atribuciones y facultades que el otro sujeto, el particular afectado no tiene, como la facultad de ejecutar el mismo.

Otra diferencia radica en la voluntad, ya que en el acto jurídico de derecho privado interviene la voluntad de ambas, mientras que el acto administrativo se materializa sólo la voluntad de una de estas, que es la de el órgano de la administración pública.

Lo anterior nos lleva a descubrir otra diferencia esencial que existe entre ambos, que también radica en la voluntad de las partes, mientras que la ley le permite al particular obligarse de la manera y en los términos que desee, con excepción de aquellas que estén expresamente prohibidas por la misma; la autoridad sólo puede realizar los actos que la ley le permita, esta restricción la conocemos como competencia, que delimita las facultades o atribuciones que tiene determinada autoridad administrativa.

La capacidad de la autoridad administrativa se diferencia de el ejercicio de la capacidad del particular, porque dicho ejercicio resulta obligatorio para la autoridad.

El particular puede realizar pactos, y en algunas ocasiones puede renunciar al ejercicio de su capacidad de ejercicio, mientras que el órgano de la administración pública no puede renunciar o pactar sobre el ejercicio de su competencia.

El ejercicio de la competencia es exclusivo del titular del órgano al que pertenece, por lo que no se puede delegar su ejercicio en terceras personas, salvo que la ley lo permita expresamente; mientras que el particular puede delegar el ejercicio de su voluntad libremente, a través de la figura de la representación.

Al igual que en derecho privado, el objeto del acto administrativo debe ser determinado, posible y lícito, pero la licitud del acto no sólo supone que el objeto no este prohibido por la ley, sino que además esté expresamente establecido en la misma.

La finalidad del sujeto en el acto jurídico de derecho privado, es la obtención de un beneficio particular, lo que en derecho mercantil se conoce como lucro, el único fin que puede perseguir la autoridad administrativa al emitir un acto es el interés general.

La forma es un requisito exigido tanto por el derecho público, como por el privado, pero mientras que en este constituye un requisito de validez, en el derecho administrativo es un elemento esencial, ya que como lo expresa el artículo 16 de nuestra carta magna, todo acto de autoridad deberá constar siempre por escrito.

Por último, mientras que en derecho privado el silencio de alguna de las partes puede presuponer una respuesta afirmativa bajo el principio de "el que calla otorga, o bien una neutra bajo el principio de "el que calla no dice nada"; en derecho público el silencio de la autoridad administrativa para responder una petición de algún particular se debe tomar como negativa.

2.- RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Resulta indispensable para este trabajo de investigación entrar en el estudio de la responsabilidad de los servidores públicos, ya que a través de ésta figura jurídica se pretende lograr el objetivo principal de una de las reformas propuestas, el cual consiste en dar una efectiva protección a los particulares contra los actos de autoridad arbitrarios.

Ante la desigualdad de la que tanto se ha hablado la responsabilidad de los servidores públicos es el medio ideal para coaccionar de cierta manera a los funcionarios para que actúen con apego a derecho, pues ante la amenaza inminente de una sanción civil, penal o administrativa, al funcionario no le queda otro remedio que actuar conforme a la ley.

2.1.- DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD.

Responsabilidad proviene del latín *respondere*, que significa pagar o responder por lo que se ha hecho.

Villoro Toranzo define la responsabilidad de la siguiente manera: "es el conjunto de normas por las cuales un sujeto ha de dar razón a otros de un acto o de un hecho. La responsabilidad añade algo a la imputabilidad; ésta es la simple atribución de un hecho o de un acto a un sujeto determinado; aquella implica el deber de dar cuenta del hecho o del acto a otros"¹²

La definición anteriormente transcrita resulta muy genérica, debido a que puede encuadrar a cualquier sujeto, ya sea particular o servidor público, lo anterior resulta trascendente, puesto que la ley no le da el mismo tratamiento a los dos; mientras que al particular se le puede obligar a responder de sus actos con la simple aplicación de un proceso judicial ordinario, como puede ser el penal, el civil o el mercantil, a la autoridad debe seguirsele un proceso especial en virtud de las facultades que la ley le concede.

¹² Ibidem, pág 350

Rafael Martínez Morales nos da una definición de responsabilidad más adecuada para nuestro objeto de estudio, ya que especifica la manera en que se le puede fincar responsabilidad a un servidor público: "Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes."¹³

El abuso del poder por parte de los servidores públicos de las atribuciones que les son conferidas por la ley, se ha debido principalmente a los enormes recursos económicos que estos tienen bajo su responsabilidad, cabe mencionar que el abuso del poder por parte de estos no sólo se da en el rubro de lo económico, puesto que no es lo único que manejan los mismos; el abuso del poder se da en otros aspectos como el laboral, cuando un funcionario público abusa del poder a él conferido pisoteando los derechos de los trabajadores a su cargo.

Un servidor público en el ejercicio de sus facultades, entendidas estas como competencia recibe un tratamiento distinto que los particulares por parte de la ley, lo cual es entendible por la importancia que pueda llegar a tener para la colectividad el efectivo ejercicio de sus funciones, un Estado no se puede quedar, por ejemplo, sin el titular del ejecutivo, puesto que sus funciones son vitales para el correcto funcionamiento del mismo.

Para proteger a los servidores públicos nuestra legislación ha creado figuras jurídicas como el fuero constitucional de que gozan muchos de los altos funcionarios federales, el cual impide, entre otras cosas, que sean detenidos por la comisión de un delito. desgraciadamente muchos abusan de esta protección que la ley les otorga.

Para estos casos la ley ha previsto a lo largo de la historia diversos procedimientos para poder fincarles responsabilidad a los servidores de públicos que violan la ley al amparo de la protección que la misma les otorga.

Un antecedente de esta responsabilidad se dio en nuestro país durante la época colonial mediante el juicio de residencia, que consistía en radicar o arraigar un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez, las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público.

El constituyente de 1917 dedicó el título cuarto de la carta magna a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación, la

¹³ Ob. Cit. MARTÍNEZ MORALES, pag 331

cual es abrogada por una ley publicada en diciembre de 1979, que a su vez es suplida por la de 1982: en este rubro rige actualmente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de marzo de dos mil dos.

Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier tipo en la administración pública federal o en el Distrito Federal, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades. Quedan comprendidos en este supuesto los funcionarios y empleados de los entes ahora calificados como autónomos.

Los gobernadores de las entidades federativas, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales serán responsables por las violaciones a la constitución y las leyes federales, así como por el incorrecto manejo de los recursos de la federación.

Los servidores públicos obligados a cumplir las sentencias de tribunal son de carácter federal al ser la misma naturaleza del mismo, y estos incurrirán en responsabilidad si dejan de cumplir o cumplen indebidamente dichas sentencias.

Los procesos en materia de responsabilidad de los servidores públicos pueden ser de cuatro tipos, penal, civil, constitucional y administrativo.

2.2.- RESPONSABILIDAD PENAL.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.

Según la Constitución Política, el presidente sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común; la acusación se hará ante la Cámara de Senadores, la que resolverá al respecto. El código penal de aplicación federal establece como delitos graves el homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, tráfico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuará conforme disponga el código penal o la ley que tipifique el

acto u omisión, aunque en algunos casos se requiere que la cámara de diputados decida previamente si procede o no.

Si la resolución de la cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito reanude su curso cuando el inculcado haya concluido su cargo o empleo, pues la misma no juzga los fundamentos de la acusación.

Si al cámara declara que ha lugar a proceder, el inculcado deberá quedar a disposición del órgano competente para que se actúe conforme a derecho.

El efecto de la declaración de que ha lugar proceder contra el inculcado será separarlo de su cargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina absolviéndolo, el inculcado podrá reasumir su cargo; si fuese condenatorio y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo el indulto.

El Código Penal para el Distrito Federal tipifica los siguientes delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de su cargo: coalición de servidores públicos (artículo 266), uso indebido de atribuciones y facultades (artículos 267 y 268), intimidación (artículo 269), negación del servicio (artículo 270), tráfico de influencias (artículo 271), cohecho (artículo 272), peculado (artículo 273), concusión (artículo 274), enriquecimiento ilícito (artículo 275), y usurpación de funciones públicas (artículo 276).

2.3.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

La responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente.

Tratándose de demandas de carácter civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá de declaración de procedencia o desafuero.

La responsabilidad civil haya su fundamento en los artículos 1910 y 1927 del Código Civil, vigente, para el Distrito Federal, que establecen lo siguiente:

"Artículo 1910.-El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, salvo que se demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

"Artículo 1917.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos"

con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos."

2.4.- CONSTITUCIONAL O POLÍTICA.

Se impondrá mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole a los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Para aplicar sanciones mediante el juicio político, la cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la de senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y escuchar al inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores no admiten ningún medio de impugnación.

Sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público.

2.5.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus cargos.

La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos corresponde básicamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; actualmente Secretaría de la Función Pública, de conformidad con la reforma al artículo 26 del la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de abril de dos mil tres.

En la ley mencionada anteriormente se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones.

Las sanciones por infracciones administrativas, previstas en esta ley son: apercibimiento público o privado, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública. Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deban valorarse para el ejercicio de las facultades discrecionales.

En el mecanismo de control de la Administración Pública Federal, aparte de la Secretaría de la Función Pública, juegan un papel importante las contralorías internas existentes en cada dependencia y entidad.

Una vez detectada la irregularidad en las tareas de un servidor público, la Secretaría de la Función Pública procederá a sancionar el acto o la omisión, o a hacer la denuncia correspondiente, si el ilícito no es de su incumbencia.

Las sanciones que puede imponer dicha Secretaría de Estado están contempladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que expresa lo siguiente:

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:
I.- **Apercibimiento privado o público;**
II.- **Amonestación privada o pública;**
III.- **Suspensión;**
IV.- **Destitución del puesto;**
V.- **Sanción económica, e**
VI.- **Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**
Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.
(...)”

Como se vio anteriormente, las sanciones previstas por el artículo anterior son impuestas por lo general por conducto de la Secretaría de la

Función Pública, por ende, de carácter administrativo, por lo que constituirían la vía ideal para coaccionar a los servidores públicos que se nieguen a cumplimentar debidamente las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que además de que sus resoluciones son de carácter público, ésta entidad de la Administración Pública es la facultada para imponer sanciones a los servidores públicos que incurren en responsabilidad.

Después de estudiar estos cuatro sistemas se llega a la conclusión de que el más adecuado para darle fuerza ejecutiva a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el administrativo.

Se descarta el penal y el constitucional debido a que su tramitación es lenta, y requiere de muchos requisitos, y mientras tanto se siguen lesionando los derechos subjetivos del particular, además de que se caería en una contradicción con lo tratado en temas anteriores, debido a que habría una invasión de competencias por parte del poder judicial en el primer caso y del legislativo en el segundo.

Por lo que respecta al sistema civil se caería en la misma contradicción mencionada en el párrafo anterior, además de que los actos administrativos son de derecho público, mientras que los actos jurídicos que se ventilan ante los juzgados civiles son de carácter privado.

El sistema administrativo se estudiará con más detalle al hacer la justificación a la reforma del artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación.

CAPITULO II EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.- ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa encuentra sus primeros antecedentes en el sistema jurídico francés, mismo que ha tenido como piedra angular de su desarrollo el principio de separación de poderes, dicho principio tiene una doble interpretación, por un lado se dice que los actos del Poder Ejecutivo no deben ser revisados por él mismo, pero por otro menciona que la administración pública no puede ser juzgada por los tribunales del Poder Judicial.

La solución que el sistema francés da a este problema es que los actos de la administración pública deben ser revisados por un organismo diverso que se encargue de llevar dicho control; lo anterior da pie a que se originen dos jurisdicciones totalmente independientes entre sí, la ejercida por el Poder Judicial y la ejercida por el Poder Ejecutivo, esto es, los actos de la administración pública deben ser revisados, en razón de su especialización, por Tribunales Administrativos que se originen y radiquen en la administración pública.

La razón de la desconfianza de los franceses en el Poder Judicial es más bien histórica, durante la época de la monarquía en Francia, la justicia administrativa era confiada a los Tribunales del Rey, que tenían ideas monárquicas y conservadoras; a raíz del movimiento revolucionario francés de 1789 surgiría un nuevo gobierno en Francia, de corte republicano, el cual tenía extrema desconfianza en estos tribunales, al ser totalmente incompatibles sus ideas con las del nuevo régimen, por lo anterior el nuevo gobierno prefirió la creación de nuevos tribunales a la posibilidad de confiar la impartición de justicia administrativa a los tribunales judiciales, dejándoles a éstos el conocimiento de controversias en materia de derecho común.

De esta manera se crea el Consejo de Estado (*Conseil d' Etat*), que provenía de la antigua figura del Consejo del Rey, mismo que fue sometido a una metamorfosis absoluta bajo el imperio napoleónico, de esta manera se inicia como una institución napoleónica en virtud de la Constitución del año VIII;

durante éste régimen fue el Consejo de Estado el encargado de tareas extraordinarias como fue el estructurar el nuevo sistema jurídico napoleónico.

Cuando se restablece la república en Francia reaparece con sus características de órgano contencioso administrativo, ejerciendo una justicia retenida, que posteriormente, a partir del 13 de diciembre de 1889 sería substituida por una justicia delegada; actualmente el Consejo de Estado constituye el tribunal administrativo, independiente del poder judicial que ejerce la administración de justicia en el ámbito administrativo.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos qué se debe entender por justicia retenida y por justicia delegada; dichos conceptos son explicados por el Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz en su obra, NATURALEZA DEL TRIBUNAL FISCAL: "por justicia retenida debe entenderse la que se ejerce por competencia propia, esto es cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa; en tanto que, la justicia delegada implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio."¹⁴

Se dice que en nuestro país la justicia administrativa tiene su origen en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en la que se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo, los orígenes de la justicia administrativa en nuestro país se remontan al siglo XIX.

Siendo el Tribunal y el juicio contencioso dos temas conexos, resulta imposible dividir el estudio de sus antecedentes, por lo que se estudiarán los antecedentes tanto del Tribunal como del juicio contencioso administrativo en el presente capítulo.

1.1.- LEY LARES.

Esta ley fue el primer antecedente del contencioso administrativo en nuestro país, los legisladores de aquella época, basándose en el sistema francés crearon la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en honor al jurista mexicano que formuló el proyecto de dicha ley.

Esta constaba de catorce artículos, que mencionaban entre otras cosas la creación de un Consejo de Estado, que conocía, entre otras cosas, de lo contencioso administrativo, por lo que prohibía expresamente en su artículo 1º que los tribunales judiciales conocieran de los asuntos administrativos, prohibición que detalla en sus otros artículos, por ejemplo, al imposibilitar a los

¹⁴ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 45 AÑOS AL SERVICIO DE MÉXICO, Tomo II, impreso en México por el Departamento de Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, pág. 172

particulares intentar una acción contra el gobierno ante los tribunales del poder judicial, o al impedir a éstos despachar mandamientos de ejecución o dictar providencias de embargo contra los causales del erario o bienes nacionales.

Este consejo tenía también la característica de ser un órgano de justicia retenida, puesto que dependía de la administración pública, esta situación se expresa claramente en el artículo de la mencionada ley, al prohibir a los agentes de la administración que deban representarla en juicio, entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa de la que dependen; por lo cual no podían aplicar su propio criterio en la resolución de controversias de carácter administrativo.

1.2.- TESIS DE VALLARTA.

No todos estuvieron conformes con la adopción del sistema francés, en virtud de que en nuestro país no se vivieron las mismas circunstancias históricas que permitieron a los franceses darle una doble interpretación al principio de separación de poderes.

Uno de ellos fue el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio Vallarta, quien sostuvo la ilegalidad del Consejo de Estado al ser violatorio del principio anteriormente mencionado, Vallarta sostenía que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el ejecutivo y el judicial en la persona del Presidente de la República.

A pesar de todas las críticas, este régimen perduró durante el siglo XIX y parte del XX, puesto que los gobiernos de esa época tenían fuertes influencias francesas; un ejemplo de estos regimenes fue el de Maximiliano, quien también reconoció la existencia del Consejo de Estado, y le dio facultades para conocer de los asuntos contenciosos administrativos.

1.3.- LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DE 1927.

No fue sino hasta 1927, con la creación de esta ley que los asuntos contenciosos administrativos pasaron al conocimiento del Poder Judicial; dicha ley, en su capítulo V, contenía un juicio de oposición que se tramitaba ante los Juzgados de Distrito.

La competencia se fijaba en razón del domicilio del opositor, quien tenía treinta días para interponerlo, mismos que surtían efecto a partir de que el contribuyente otorgaba la garantía del interés fiscal y de los gastos de ejecución, dicho juicio tenía muchos defectos, de entre los cuales destacaba que no podía promoverse sin haberse otorgado la garantía del interés fiscal, si transcurrían los treinta días sin que se hubiera formulado la demanda se tenía por consentida la resolución administrativa, si la autoridad emisora del acto no

recibía aviso oportuno del juzgado de que se había entablado una demanda en su contra, o se acreditaba ese hecho mediante certificado expedido por el juzgado se continuaba con el procedimiento administrativo de ejecución.

Por estas deficiencias se demostró que los tribunales del Poder Judicial no eran los indicados para conocer sobre las controversias entre los particulares y la administración pública; tal como lo expresa Emilio Margain Manatou, en su obra, "De lo Contencioso Administrativo": "...era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción."¹⁵

Lo anterior es corroborado por Antonio Carrillo Flores en una mesa redonda televisada sobre la historia del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que se celebró en 1983, en la que participaron el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón y la Magistrada Margarita Lomelí Cerezo, en donde narra en forma breve la forma en que se tramitaba el juicio contemplado en la Ley de la Tesorería de la Federación: "El juicio sumario de oposición se planteaba por un particular obtenía del Juez de Distrito la suspensión del juicio fiscal y notificaba al Agente del Ministerio Público; el Agente del Ministerio Público tenía tres días para contestar una demanda, de la cual no tenía todos los antecedentes, ya que estos se encontraban en la Secretaría de Hacienda, la mayoría de los Agentes del Ministerio Público se limitaban a decir en una página: "niego la Demanda". Así era como se actuaba, y esos expedientes, cuando llegaba la negativa del Ministerio Público, iban a un cajón del juez del Juzgado de Distrito y allí dormían por años en perjuicio de las dos partes: del Estado porque no recibía los ingresos y del particular porque quedaba en la incertidumbre, y además tenía que pagar fianzas o cauciones."¹⁶

El Juicio Sumario de Oposición cayó en desuso debido a que la Suprema Corte hasta el año de 1939, sostuvo el criterio de que el particular podía impugnar un acto de autoridad directamente por medio del juicio de amparo independientemente de que hubiera otros recursos para atacar esta decisión.

1.4.- LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

Esta ley constituye un avance muy importante para el desarrollo de la justicia fiscal en nuestro país, puesto que se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, dicha ley nace por iniciativa de Ley de Antonio Carrillo Flores,

¹⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE LEGITIMIDAD, 7ª Edición, Porrúa, México 1998, pág. 65

¹⁶ CFR EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, por la Magistrada Margarita Lomelí Cerezo, Impreso por el Departamento de Gráficas de la S.H.C.P, México 1986, pág.6

Alfonso Cortina Gutiérrez, Manuel Sánchez Cuen; así como de Narciso Bassols y Eduardo Suárez, quienes en su gestión al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoyaron la proposición de los tres primeros para que se suprimiera el juicio sumario de oposición y se sustituyera por un procedimiento dentro de un órgano autónomo, pero administrativo, a través del cual la administración pudiera enmendar sus propios errores, conservando lo que constitucionalmente es ineludible, la facultad de la justicia federal de revisar las decisiones de ese órgano jurisdiccional, vía juicio de amparo.

Esta ley fue promulgada el 26 de agosto de 1936, y entró en vigor el dos de enero de 1937.

Las principales características del Tribunal se encuentran plasmadas en la exposición de motivos de esta ley, en la que se tuvo cuidado de no cometer los errores del pasado, para evitar que esta se tachara de anticonstitucional, como sucedió con la Ley Lares.

El primer paso fue fundamentar constitucionalmente la existencia de este Tribunal, el artículo indicado en aquella época era el 14 constitucional, que establece la garantía de los particulares de ser oídos y vencidos en juicio, pero ni la constitución ni la jurisprudencia establecía que dicho juicio se debía tramitar ante los tribunales judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de los procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El Tribunal Fiscal es esencialmente de origen francés, pero había que respetar el sistema jurídico mexicano, por lo que el sistema francés de jurisdicción administrativa no fue copiado a la letra, sino ajustado a la organización constitucional de nuestro sistema, la manera más indicada para ajustar el sistema de justicia administrativa en nuestro país era a través del juicio de amparo.

El principio que permitió integrar a nuestro sistema jurídico la justicia administrativa a través del juicio de amparo se dio en el año de 1929, año en el que la Suprema Corte estableció la jurisprudencia de que en todos los amparos en materia agraria primero, y luego en todas las materias debía sobreseerse, es decir, no entrar al fondo del asunto cuando el particular tenía a su disposición otro recurso diferente para impugnar las decisiones administrativas, lo que actualmente se conoce como principio de definitividad.

De manera que lo ideal era establecer el juicio tramitado ante el tribunal como un recurso, que podía llevarse ante un órgano independiente, siempre que la última palabra la dijera la Suprema Corte o los tribunales federales a través del juicio de amparo.

Pero aún quedaba el problema de la violación al principio de la división de poderes; dicho problema se resolvería al darle autonomía plena al Tribunal, es decir, sería parte del Poder Ejecutivo, pero no dependería de éste, ni estaría subordinado al mismo, de manera que el único órgano revisor de las resoluciones emitidas por el tribunal serían los Tribunales Federales del Poder Judicial, a través del juicio de amparo, lo anterior lo podemos encontrar en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que en uno de sus fragmentos expresa lo siguiente: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras, será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa."¹⁷

La autonomía del Tribunal se complementa con el otorgamiento de garantías para los Magistrados que lo integran, de tal manera que se evite que sean coaccionados o presionados por las entidades del Poder Ejecutivo, para otorgar dichas garantías a los Magistrados integrantes del Tribunal, se ha adoptado el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Para el nombramiento y remoción de los magistrados será necesaria la ratificación por parte del Senado, lo anterior con fundamento en el segundo párrafo del artículo 76 Constitucional, que habla de los altos funcionarios de Hacienda, puesto que los Magistrados serán altos empleados de Hacienda, si bien no de la administración activa, pero sí del órgano de justicia fiscal, lo anterior se estableció para que dichos funcionarios sientan la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del Ejecutivo, sino con asentimiento del Congreso.

Esta ley le otorgó al Tribunal la naturaleza jurídica de ser un órgano de anulación, es decir, la sentencia dictada en el juicio recae en el acto administrativo controvertido en el mismo y no así sobre el Estado como persona jurídica; el tribunal no tiene otra función que la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos, o procedimientos, aunque en algunos casos puede llevar implícita la posibilidad de una condena, como en el caso de una negativa de devolución. Sin embargo el Tribunal no tiene competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, por lo

¹⁷ Ibidem, pág.14

que la sentencia del Tribunal se tenía que homologar ante los Tribunales Federales del Poder Judicial, mediante el amparo.

La nulidad se expresará siempre de una resolución, ya sea expresa o tácita, es decir, la Ley de Justicia Fiscal ya contemplaba la figura del silencio de la administración pública, consagrado en la legislación europea, y contemplado por los artículos 8º y 16 Constitucionales, que obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición, y a fundar y motivar legalmente sus decisiones, esta ley tenía contemplado que ante el silencio de la administración el particular podía acudir al amparo para obtener una respuesta fundada e iniciar un segundo proceso, cuando ésta le era desfavorable, lo anterior era debido a que el Tribunal no podía conocer de violaciones a garantías constitucionales, puesto que esto es competencia de los tribunales federales pertenecientes al Poder Judicial.

El Tribunal no sólo concede a los particulares la posibilidad de atacar la ilegalidad de un acto emitido por algún órgano de la administración pública, sino también le conceden esta facultad a las entidades cuando un acto ilegal haya beneficiado a un particular, pues es bien sabido que las autoridades administrativas no pueden revocar actos que beneficien a los particulares, puesto que no sólo dañaría su esfera jurídica, sino que también los dejaría en estado de indefensión, al no otorgarles la garantía consagrada en el artículo 14 Constitucional, de tal manera que la ley le permite a las entidades de la administración pública de demandar ante el tribunal la ilegalidad de una resolución que le cause perjuicio al Estado, dado que el error no puede prevalecer sobre el interés público, para este efecto se les otorga a dichas entidades un plazo de cinco años para interponer dicho juicio, la razón del término tan amplio es porque en éste plazo prescriben los créditos fiscales.

Otra de las razones por las que fue duramente atacado el Tribunal fue porque al procedimiento llevado ante él, la ley le daba el carácter de juicio y no de recurso, se le denomina así, porque no constituye una continuidad en el mismo procedimiento, sino que se inicia uno nuevo, se pasa entonces, de la etapa oficiosa en el procedimiento administrativo, a la contenciosa.

Un avance muy importante que presenta el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Fiscal de la Federación fue que no era necesario otorgar la garantía del interés fiscal para tramitar el mismo, sino únicamente para que se suspendieran los procedimientos coactivos, como lo es un embargo.

En un principio el juicio se tramitaba como un juicio de amparo indirecto, basados en la experiencia mexicana con el mismo, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal nos dice de manera sucinta la forma en que se tramitaba dicho juicio en sus inicios, así como sus características más importantes: "En cuanto al procedimiento, la ley acoge francamente el oral con

sus cinco rasgos característicos. Acepta, pues: el predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda; el contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; la identidad física de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y, lo que se señala como fundamental: la concentración del procedimiento, que en la ley se lleva al grado de que no se celebrará sino una sola audiencia (salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones). El ejecutivo espera que el procedimiento oral, cuyas excelencias son generalmente reconocidas, y que en México se ha experimentado ya, cuando menos en alguno de sus rasgos más importantes, en asuntos de amparo y en controversias civiles de un orden común, a partir de la vigencia de Código de Procedimientos Civiles en vigor, permitirá que se haga una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales."¹⁸

Al estudiar el juicio de amparo podemos comprobar las grandes similitudes que guardaba y aún guarda el juicio contencioso administrativo con nuestro juicio de amparo, por ejemplo, la existencia de una sola audiencia, como sucede con el juicio de amparo con su audiencia constitucional; así como la rapidez en su tramitación, por lo que constituye un verdadero juicio sumario.

Dicho juicio ha conservado algunas de sus características, pero ha cambiado otras debido a las necesidades que presenta nuestra realidad jurídica actual, dichos cambios se narrarán en los puntos subsecuentes del presente capítulo, describiendo cronológicamente sus principales cambios a lo largo de su historia.

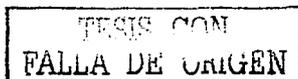
1.5.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.

Esta legislación constituyó un gran avance en materia fiscal, puesto que abarcó por entero a la administración pública en el ámbito tributario, estableciendo lo que fue la primera base jurídica a la rama del derecho fiscal, dicho código definió por primera vez lo que debía entenderse por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; pero quizá el avance más importante que tuvo fue que se legisló por primera vez la fase oficiosa y la contenciosa de la actuación de la administración pública.

Por lo que respecta al Tribunal, se remarcó el principio de definitividad que debían tener los actos de autoridad combatidos ante el Tribunal Fiscal. Así, el artículo 160 del Código Fiscal citado estableció lo siguiente:

"Artículo 160.- (...)

¹⁸ Ibidem, pág. 17



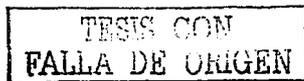
Fracción I.- Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación; o
Fracción II.- Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales..."

De tal manera que, el agotamiento del recurso administrativo era requisito sine qua non, es decir, imprescindible para poder interponer el juicio de nulidad.

Otro de los avances que trajo consigo éste código fue el reconocimiento de la extinción de los créditos fiscales por diversas causas, como el cobro, la compensación y la prescripción, sin embargo, el particular debía oponer estas excepciones a la acción fiscal ante la Procuraduría Fiscal y no ante el Tribunal Fiscal.

La competencia del tribunal se fue ampliando durante la vigencia de este código, con las legislaciones que a continuación se mencionan:

- a) Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 1941, la cual facultaba al Ejecutivo para depurar y reconocer, a través del Tribunal Fiscal, aquellas obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo comprendido entre el primero de enero de 1929 y el 31 de diciembre de 1941.
- b) Ley de instituciones de Fianzas de 1943, que facultaba a las instituciones de fianzas para demandar la nulidad cuando fueran requeridas de pago respecto de una fianza otorgada a favor de la Federación, Estados o del Distrito Federal, este medio de defensa fue suprimido por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, promulgada en 1951; no fue sino hasta 1954 con la creación de un artículo 95 bis que de nueva cuenta surgió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los requerimientos de pago formulados a las instituciones de fianzas respecto de las pólizas otorgadas a favor de las entidades anteriormente mencionadas, una de las ventajas de esta reforma fue que las instituciones de fianzas podían acudir directamente al Tribunal sin agotar el recurso administrativo previsto por la ley.
- c) El 24 de noviembre de 1944 se reformó el artículo 235 de la Ley del Seguro Social, con la que se le da el carácter fiscal a las determinaciones, liquidaciones y percepciones de aportaciones a cargo de patrones y trabajadores, con lo que se le daba competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer sobre la legalidad de dichas resoluciones.



Esta competencia en materia de seguridad social se amplió nuevamente en 1949, con la reforma al artículo 135 de la Ley del Seguro social, mismo que estableció que las obligaciones para pagar las aportaciones, los intereses moratorios y los capitales constitutivos tenían carácter fiscal, con lo que el Tribunal amplió su área de competencia a este tipo de resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

d) En 1947, fue reformada la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, a fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargara de la materia fiscal ejercida por este departamento, lo que originó que el Tribunal conociera en lo sucesivo de las controversias suscitadas entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal.

e) En 1962, el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación fue adicionado con las fracciones VII, IX y X, con las cuales el tribunal adquiría competencia para conocer, con la fracción VIII de las resoluciones definitivas que redujeran o negaran las pensiones y las prestaciones sociales concedidas a favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes; con la fracción IX de las controversias suscitadas sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal; y conforme a la fracción X, de aquellas cuya competencia le fuera otorgada por una ley especial.

1.6.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.

En el año de 1967 el Tribunal experimentó numerosas e importantes modificaciones, puesto que fue en ese año cuando entraron en vigor dos importantes ordenamientos, el Código Fiscal de la Federación de 29 de diciembre de 1966, y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre del mismo año.

De esta forma, en la Ley Orgánica quedó incluida la competencia, así como su estructura jurídica y administrativa interna; mientras que el aspecto procedimental del juicio contencioso quedó reservado al Código Fiscal de la Federación, cabe señalar que con la creación la Ley Orgánica no cambió la estructura del Tribunal, esta conservó el esquema trazado por la Ley de Justicia Fiscal.

Con la entrada en vigor del Código Fiscal de 1967, no se reformó en gran medida el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal, pero si se reformaron algunos aspectos institucionales del mismo; de entre las reformas más importantes que trajo consigo fue la modificación de algunos términos, como el que tenían las autoridades para contestar la demanda, que aumentó de diez a quince días, incluyendo a la Secretaría de Hacienda, a la cual se le redujo el término de 20 días que tenía con la legislación anterior.

Otra modificación consistió en la sustitución del Magistrado Semanero, con competencia para actuar en los aspectos de trámite en los juicios por una semana; por la figura del Magistrado Instructor, que como su nombre lo indica, se encarga de llevar la instrucción de los juicios que por ley le correspondían, figura que perdura hasta la fecha.

Pero la reforma más importante de este código fue que por primera vez se señalaron en forma clara las causales de improcedencia y sobreseimiento, mismas que fijaron los requisitos, tanto sustantivos como procedimentales requeridos para que la acción de nulidad resultara idónea ante el Tribunal Fiscal, lográndose con ello la mejor comprensión de la naturaleza del juicio de nulidad y del propio tribunal.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica, esta vino a recoger del Código Fiscal todas aquellas disposiciones legales correspondientes a la competencia del Tribunal y a su estructura interna, tanto jurídica como administrativa, dicha ley se inicia con un reconocimiento expreso a través de su artículo 2º, al calificarlo como un "Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía."

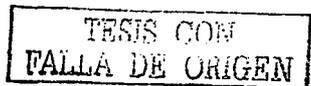
Esta declaración constituía una demostración del gran desarrollo alcanzado para ese entonces por el Tribunal Fiscal.

Con todo lo anterior, el Tribunal deja de ser un órgano de justicia retenida, para convertirse en un órgano de justicia delegada, limitado exclusivamente al ámbito fiscal.

Cabe señalar que el Tribunal no llegó con esta declaración a formar parte del Poder Judicial, sino que adquirió la independencia jurídica del Poder Ejecutivo, pero sin dejar de pertenecer al mismo, independencia que era necesaria para integrar un órgano jurisdiccional autónomo, tanto del Poder Judicial como del propio Ejecutivo.

Por lo que toca a la competencia del Tribunal Fiscal, conforme a la nueva Ley Orgánica sufrió modificaciones por lo que toca a las Salas, puesto que la función penaria fue retenida por las mismas, aclarándose exclusivamente ciertas atribuciones de carácter administrativo.

En este nuevo código, la fórmula empleada para referirse a las autoridades fiscales fue modificada; en vez de señalar específicamente a las autoridades emisoras de las resoluciones y liquidaciones de carácter fiscal, limitándolas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se refería en forma genérica a las autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de organismos Fiscales Autónomos, con lo que abarcaba por igual, tanto las



autoridades fiscales de Hacienda como aquellas otras correspondientes a otras dependencias del Estado.

El artículo 160 del Código de 1938, fue ampliado a través de la fracción VIII del artículo 22 del la Nueva Ley Orgánica, puesto que el Código Fiscal anterior se refería exclusivamente a responsabilidades en materia fiscal, dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, en tanto que la nueva Ley Orgánica hablaba de responsabilidades en lato sensu, con lo cual no sólo se abarcaba la materia fiscal, sino también la administrativa.

Esta nueva ley también estableció la procedencia del juicio de nulidad en contra de las resoluciones que impusieran multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal, con lo que se abarcaban no solamente las multas fiscales, sino las de toda la administración pública federal y del Distrito Federal.

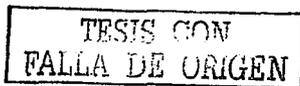
La Ley Orgánica de 1967, volvió a ampliarse a raíz de la ley que creara el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ya que la misma otorgaba a las cuotas aportadas a dicho instituto el carácter de fiscales, por lo cual los créditos derivados del cobro de tales cuotas podían ser impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Lo mismo sucedió con el nuevo Instituto Federal de Protección al Consumidor, que también estableció la posibilidad de que sus resoluciones definitivas fueran impugnadas a través del juicio de nulidad.

Las circunstancias anteriores, aunadas a la conveniencia que se vio de desconcentrar el tribunal movió al Ejecutivo Federal a enviar al Congreso de la Unión iniciativas de leyes que modificaban el Código Fiscal y derogaban la Ley Orgánica en vigor hasta ese entonces; mismas que fueron aprobadas por el Poder Legislativo y promulgadas por el Ejecutivo el 30 de diciembre de 1977, entrando en vigor el 21 de febrero de 1978; iniciándose con ello una nueva etapa en la vida del tribunal.

1.7.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN A LA LUZ DE LA LEY ORGÁNICA DE 1977.

Ante el número cada vez mayor de juicios que se ventilaban en el Tribunal Fiscal de la Federación y, sobre todo, la necesidad de actualizarse ante una política de la que no podía sustraerse, la desconcentración administrativa, se expidió una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Ley Orgánica de 1966 fue sustituida por la de 30 de diciembre de 1977.



La descentralización del tribunal se dio de la siguiente manera: el Tribunal sería dividido en dos organismos diferentes: las Salas Regionales y la Sala Superior.

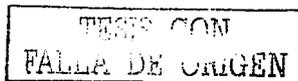
A esta última le fue delegada la facultad plenaria ejercida anteriormente por todos los Magistrados integrantes de las Salas. Dicha Sala se componía de nueve Magistrados, que actuaban en forma colegiada requiriéndose seis de ellos para que existiera el quórum legal para llevar a cabo sus sesiones.

La Sala Superior tenía las siguientes atribuciones jurídicas fundamentales:

- a) Resolver los recursos de revisión.
- b) Resolver las quejas.
- c) Resolver las contradicciones de sentencias.
- d) Fijar la jurisprudencia del tribunal.
- e) Conocer de las excitativas de justicia en las causas que señala la ley.
- f) Calificar las recusaciones, excusas e impedimento de los Magistrados.
- g) Resolver los conflictos de competencia que se originaban entre las Salas Regionales.
- h) Establecer las reglas para la distribución de los asuntos cuando haya más de una Sala Regional en una circunscripción territorial determinada.

Por lo que respecta a las Salas, que conforme a la ley anterior componían al Tribunal, las mismas sufrieron una división en razón del territorio, habiéndose dividido para ello el territorio nacional en once regiones que eran las siguientes:

- I.- Del noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, 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, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- IX.- Del Pacífico-Centro, con jurisdicción los Estados de Guerrero y Morelos.



- 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 Distrito Federal.

Conforme a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y transitorios de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se estructuró un sistema para la creación y funcionamiento de las Salas Regionales, que deberían cubrir la totalidad de las regiones en que fuera dividido el país.

El artículo 4º transitorio de la propia ley estableció la existencia de las Salas Regionales del Norte Centro, del Noreste y del Occidente, fijando como fecha para que iniciaran sus actividades el 1º de enero de 1980.

A tales Salas se añadieron por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1980, las Salas correspondientes a las regiones del Noroeste, Centro y Golfo Centro, las que comenzaron sus actividades el 18 de octubre de 1980.

Dos años después, en 1982, culminó el proceso de descentralización con el inicio de funciones de las Salas Regionales del Sureste, Peninsular, Hidalgo México y Pacífico Centro. Esta última posteriormente se llamo de Guerrero, por haber regresado a la jurisdicción metropolitana el Estado de Morelos.

Pero, esta descentralización también tuvo serias críticas en el año en que se promulgó dicha ley, de entre las cuales destacan las siguientes.

1. Dificultad de contar con personal capacitado y con experiencia que garantice el éxito de la reforma. A diferencia de lo que sucede el Poder Judicial de la Federación, en donde se han llevado a cabo reformas de este tipo, puesto que el mismo siempre ha contado, por su especial estructura, con un amplio personal de Juzgados de Distrito, de Tribunales Colegiados o de la Suprema Corte esto no sucedía en el campo de la justicia administrativa, por lo que era necesario prever algún sistema transitorio que hiciera factible en un momento dado la posibilidad de dar ese paso a pesar de estos inconvenientes.

Por otro lado tenemos a los contribuyentes del interior de la república, los cuales tendrían muchos problemas para promover sus juicios de nulidad, en virtud de la escasez que había en ese entonces de abogados especializados en la materia, aunado que la formación de nuevos abogados sería lenta, todo lo anterior en perjuicio de los contribuyentes de mediana o baja capacidad económica, que no podrían, a diferencia de aquellos con gran capacidad económica, trasladarse al Distrito Federal para una adecuada asesoría y defensa.

2. Se abre la posibilidad de desconocer el sentido o razón de ser la estructura actual, que había contribuido a prestigiar la institución. El prestigio que el Tribunal había logrado obtener en ese tiempo corría peligro de desaparecer con el nuevo sistema, pues independientemente de cuál sea específicamente el que se ponga en práctica, resulta obvio que se dividiría el Tribunal al distribuirlo en toda la República y muy probablemente se establecerían jerarquías entre sus integrantes. La autonomía y eficiencia logradas con el sistema anterior quedarían en entredicho, pues no cabe duda que potencialmente es más fácil presionar a uno (el Presidente) o a la mayoría de un Tribunal de pocos miembros, o a tres Magistrados aislados de una Sala Regional, que a un cuerpo colegiado como el que funcionaba en ese entonces. La autonomía dependería exclusivamente de la calidad humana de los integrantes del Tribunal y no de su estructura institucional, lo que resulta más notorio si se toma en cuenta que la inamovilidad de que hoy gozan los magistrados después de ser ratificados dos veces por el Senado de la República no se había establecido, y que con una nueva organización se abriría la puerta al sutil medio de la presión que es la posibilidad de cambios de adscripción.

A esta observación se agregaría el siguiente peligro: al término del nombramiento de los Magistrados de una Sala Regional del interior de la República, seguramente que habría fuertes presiones del Gobernador de la entidad a la que corresponde la sede, o de los Gobernadores cuyas entidades corresponden a la jurisdicción de la Sala Regional para la designación de nuevos Magistrados sin experiencia ni práctica en materia administrativa, todo en detrimento del prestigio de la propia Sala.

Se ha observado en algunas entidades federativas que han creado sus propios tribunales fiscales o administrativos, la fuerte ingerencia de las autoridades locales sobre dichos tribunales para evitar que resuelvan asuntos en que hay especial interés en las mismas. Hoy en día hay tribunales administrativos que tienen asuntos en que las audiencias tienen varios años de haberse celebrado y no están resueltos, por la prohibición que para hacerlo tiene las autoridades locales.

1.8. - REFORMAS SUFRIDAS HASTA EL AÑO 2001.

Fue en este año cuando el tribunal dio un gran paso por lo que toca al reconocimiento por parte de nuestro sistema jurídico, este se dio en el año 2001, cuando el mismo cambió de nombre, de Tribunal Fiscal de la Federación, a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho cambio de debió a que desde hacía mucho tiempo que la competencia del Tribunal había rebasado la esfera fiscal, pasando a ser un verdadero tribunal de justicia administrativa federal, lo que se puede comprobar al analizar brevemente su esfera de competencia.

Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de dos mil, en la que se reformaban diversos artículos de su Ley Orgánica, de entre las reformas más importantes tenemos las siguientes:

1. Las sufridas a su artículo 11, que habla de la competencia del tribunal; mismas que se transcriben a continuación:

"Artículo 11.-

(...)

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

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

Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

(...)

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a estas materias.

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

Como se puede apreciar con las reformas antes transcritas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha rebasado por mucho la esfera fiscal para adentrarse más en la administrativa, esto se aprecia primeramente por la reformada fracción XIII del precepto en estudio, al dar la posibilidad de impugnar ante el Tribunal toda resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo, siempre y cuando éste sea federal. Asimismo con la fracción XIV, al facultar a los particulares a impugnar toda resolución que recaiga a un recurso administrativo dictado por autoridades federales.

Sin duda, una de las reformas más importantes está en el último párrafo de la reforma transcrita, en donde se abre la posibilidad de impugnar ante el Tribunal la negativa de la autoridad de expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva; esta figura nunca había figurado ante el

Tribunal, en donde únicamente se ventilaban asuntos relacionados con la negativa ficta.

La resolución positiva ficta consiste en que ante el silencio de la autoridad administrativa, debe entenderse que se resuelve de manera afirmativa, es decir, a favor del particular que presenta una solicitud ante la misma, previa constancia de que la misma se ha configurado, es decir, que ha transcurrido el plazo que tiene la autoridad para resolver una petición presentada por algún particular; un ejemplo en materia federal lo tenemos en la Ley Federal del Trabajo, específicamente en el capítulo que habla del registro de sindicatos, misma que en su artículo 366 a la letra dice:

"Artículo 366.-

(...)

Si la autoridad ante la que se presentó la resolución del registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva."

La autoridad a que se refiere el precepto anteriormente transcrito es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien es responsable de llevar el control y registro de los sindicatos, conforme a la ley antes mencionada.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en comento, señala no se podrá impugnar la negativa de la autoridad de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando se afecte el derecho de un tercero reconocido en un registro; retomando el ejemplo de los sindicatos, sería improcedente demandar ante el Tribunal la negativa de la autoridad, en este caso la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de haberse configurado la resolución positiva ficta cuando ante dicha Secretaría de Estado ya exista un sindicato registrado por la empresa al que pertenece el nuestro.

Por otra parte, con las reformas sufridas a los artículos 28 y 29 de la multicitada Ley Orgánica se dio un nuevo e importante paso en la desconcentración del Tribunal, mismas que se transcriben a continuación:

"Artículo 28.- Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las once regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 29.- En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo determine el Pleno de la Sala Superior,

en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y a la fecha de inicio de sus funciones."

Cabe mencionar que la reforma a estos dos preceptos entró en vigor hasta el primero de febrero de dos mil uno; pero no sólo se dividieron algunas de las regiones ya existentes, sino que se crearon nuevas Salas Regionales algunas de las cuales comenzaron a trabajar desde antes de la entrada en vigor de la reforma; como es el caso de la región de Hidalgo México, en donde su Tercera Sala Regional comenzó a trabajar desde mediados del año dos mil.

Con la entrada en vigor de esta reforma las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quedaron de la siguiente manera:

I. Sala Regional Noroeste I, ubicada en Avenida Paseo de los Héroes No. 10105-302, pisos 3 y 4, Fraccionamiento Desarrollo urbano del Río. Código Postal 22320, Tijuana Baja California Norte.

II. Sala Regional Noroeste II, ubicada en Calle Chihuahua No. 133, entre calles Hidalgo y Allende, Colonia Centro, Código Postal 85000, Ciudad Obregón Sonora.

III. Sala Regional Noroeste III, ubicada en Avenida Paseo de los Niños Héroes No. 520, Colonia Centro, Código Postal 80120, Culiacán Sinaloa.

IV. Sala Regional Norte Centro I, ubicada en Avenida Zarco No. 2656, Colonia Francisco Zarco, Código Postal 31020, Chihuahua, Chihuahua.

V. Salas Regionales del Norte Centro II, ubicadas en Boulevard Independencia No. 780 Poniente, Colonia Moderna, Código Postal 27000, Torreón Coahuila.

VI. Salas Regionales del Noreste, la primera ubicada en Río Mississippi No. 128, Colonia del Valle, Código Postal 66220, San Pedro Garza García, Nuevo León; y la segunda en Escobedo Sur No. 550, Colonia Centro, Código Postal 64000, Monterrey, Nuevo León.

VII. Salas Regionales del Occidente, ubicadas en Avenida Américas, No. 887, pisos 2 y 3, Colonia Providencia, Código Postal 44620, Guadalajara, Jalisco.

VIII. Sala Regional del Centro I, ubicada en Plaza Torres Kristal Torre "A", Avenida López Mateos, No. 1001, Colonia San Luis, Código Postal 20250, Aguascalientes, Aguascalientes.

IX. Sala Regional del Centro II, ubicada en Avenida Universidad No. 156 Poniente, Colonia Las Rosas, Código Postal 76164, Querétaro, Querétaro.

X. Sala Regional del Centro III, ubicada en eje Vial Manuel J. Clouthier, No. 508, Fracción de la Segunda Sección de la Hacienda San Juanico, Código Postal 38020, Celaya, Guanajuato.

XI. Salas Regionales Hidalgo México, ubicadas en Avenida Sor Juana Inés de la Cruz, No.18, pisos 3, 4, y 5, Colonia Centro, Código Postal 54000, Tlalnepantla, Estado de México.

XII. Salas Regionales de Oriente, ubicadas en Privada 5-b Sur, No. 4302, Colonia Huexotitla, Código Postal 72530, Puebla, Puebla.

XIII. Sala Regional del Golfo, ubicada en Avenida Circuito Cristóbal Colón, No. 5, pisos 8 y 10, Colonia Jardines de la Animas, Sección "Torres Animan", Código Postal 91190, Jalapa, Veracruz.

XIV. Sala Regional del Pacífico, ubicada en Avenida Costera Miguel Alemán, No. 63-2, nivel C-1 y C-2, Fraccionamiento Club Deportivo, Código Postal 33690, Acapulco, Guerrero.

XV. Sala Regional del Sureste, ubicada en Privada de Almendros. No. 106, piso 3, Colonia Reforma, Código Postal 68050, Oaxaca, Oaxaca.

XVI. Sala Regional Peninsular, ubicada en Calle 56-a, No. 483-B, Colonia Centro, Código Postal 97000, Mérida Yucatán.

XVII. Salas Regionales Metropolitanas, ubicadas en Avenida Río Mississippi, No. 49, Colonia Cuahutémoc, Delegación Cuahutémoc, Código Postal 06500, México, Distrito Federal.

XVIII. Sala Regional del Golfo Norte, ubicada en Calle Hidalgo, No.260, Colonia Centro, Código Postal 87000, Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Una de las reformas que se dieron en ese año, y que resultó perjudicial para los contribuyentes fue la recaída al artículo 31 de la multitudinaria ley, que fija la competencia de las Salas Regionales; dicha reforma consiste en que estas conocerán de los asuntos respecto de la sede de la autoridad demandada, y no por el domicilio fiscal del actor, que era como se manejaba antes de la reforma, esto constituye un gran problema para los contribuyentes, puesto que si un particular tiene su domicilio fiscal en Tijuana, y la autoridad en Oaxaca, éste se verá forzado a promover ante la Sala que se encuentre en la región de la autoridad.

Otro cambio importante con la reforma sufrida en este mismo año a la Ley del Seguro Social, expresamente en sus artículos 294 y 295 de dicha ley, con esta reforma sigue cayendo en desuso el principio de definitividad, al darle la optatividad a los responsables de pagar las cuotas obrero patronales y otras prestaciones fiscales, es decir, a los patrones, de interponer el recurso de inconformidad, o bien, el juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal; para entender un poco mejor esto es necesario ver dichos artículos antes y después de la mencionada reforma:

"Artículo 294 (antes de la reforma).- Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnablen algún acto administrativo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente.

(...)

Artículo 295 (antes de la reforma).- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior."

Como se puede observar, el contribuyente afectado debía agotar este recurso antes de acudir ante el Tribunal, lo cual muchas veces consistía en una pérdida de tiempo, puesto que los recursos administrativos, la mayoría de las veces sólo se limitan a confirmar la resolución que mediante ellos se impugna, lo cual trae un perjuicio al contribuyente, ya que mientras pasa el tiempo necesario para tramitar el recurso, se va ampliando el monto de lo debido al sumarse multas y recargos con el transcurso de este tiempo, lo cual se materializa cuando dicho acto es confirmado por la resolución recaída al recurso.

Estos artículos quedaron de la siguiente manera después de la reforma:

"Artículo 294.- Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnablen algún acto administrativo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.

(...)

Artículo 295.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

Con la entrada en vigor de esta reforma se resuelve esta problemática, puesto que el contribuyente puede escoger entre el recurso o el juicio de nulidad de acuerdo a sus necesidades.

Ha tenido tanta importancia el juicio tramitado ante el Tribunal que se planean nuevas reformas, de entre las más importantes una iniciativa del Senador Fauzi Hamdád Amad, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, publicada en la Gaceta del Senado de la República el jueves dieciocho de octubre del dos mil uno; en la que se propone la creación de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; de entre las más importantes propuestas de la reforma planteada por el Senador tenemos las siguientes:

"1.- Aspectos Generales:

Se incorpora la condena de costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, entendiéndose por ello cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de una resolución, la parte actora se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación sean notoriamente improcedentes o infundados. Asimismo, la autoridad demandada deberá indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar una resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. Se entenderá como falta grave cuando la resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación y motivación; sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia de Legalidad o constitucionalidad de Leyes o cuando se anule en caso de que la resolución dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponde a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

La condenación en las costas y la indemnización a que se refiere el párrafo anterior, se deberá tramitar en vía incidental."

En mi opinión la propuesta es buena, por lo que respecta a los daños y perjuicios que causan las autoridades a los particulares cuando sabiendo que una resolución es infundada, la sostienen en el recurso y la defienden en el juicio de nulidad. Sin embargo, por lo que respecta a la autoridad se hace innecesario el cobro de costas en el juicio, puesto que no son muchos los gastos que tiene que hacer la autoridad en el juicio, de no ser por el pago de los honorarios de sus abogados, o el ofrecimiento y desahogo de una prueba pericial, ya que el daño ocasionado al erario público ocasionado por la dilación en el pago de una resolución administrativa se repone con la aplicación

dé las múltiples sanciones que disponen las leyes fiscales, como son las actualizaciones, los recargos, los gastos de ejecución y las multas.

"2.- De los plazos:

Los plazos previstos en el Código Fiscal de la Federación, para presentar una demanda, su contestación, así como su ampliación y contestación a la misma son muy extensos, lo que ha provocado que la duración de los juicios se prolongue innecesariamente. Por lo tanto, la presente iniciativa reduce significativamente tales plazos, lo que dará una mayor agilidad y rapidez a la sustanciación de los juicios."

Si recordamos lo estudiado en la evolución del tribunal nos daremos cuenta que se retrocede para quedar como estaban antes dichos términos, los cuales son extensos por las necesidades que tienen tanto los particulares como las autoridades para formular las demandas y contestarlas, principalmente por lo que se refiere a la recabación de información, que a veces se encuentra dispersa en muchos locales del particular o en muchas dependencias de la autoridad; así como por la lejanía que tienen muchos particulares y autoridades de las Salas ante las que deben realizar los trámites relacionados con el juicio, y si bien el Código Fiscal de la Federación les da la posibilidad de presentar sus promociones por correo certificado con acuse de recibo, la lentitud de nuestro servicio postal llevaría a que se dieran en exceso las regularizaciones de procedimiento, puesto que la Sala al ver vencido el plazo para la presentación de una promoción dictaría un acuerdo en donde se le tendría por precluido su derecho a la parte en cuestión, acuerdo que se tendría que dejar sin efectos cuando llegase la promoción enviada por correo.

"3.- De la suspensión:

El actual esquema previsto en el Código Fiscal de la Federación, en materia de suspensión de la ejecución del acto impugnado, es insuficiente, pues ha quedado rebasado con motivo de la actual competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo tanto, la presente iniciativa incorpora un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorpora la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, en materia de suspensión, se hace necesario consolidar su evolución, incorporando a la Ley la facultad del Tribunal de otorgar tal clase de suspensiones, toda vez que la ampliación de competencia del Tribunal así lo exige, reconociéndose el acertado criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que constituye uno de los avances más importantes en las últimas décadas, en la materia de suspensión, como un mecanismo de medida cautelar, respecto de la ejecución de los actos impugnados.

Asimismo, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior."

Por lo que se refiere a éste rubro es buena la propuesta de darle efecto restitutorio a la suspensión otorgada por el Tribunal, principalmente en los embargos practicados por las autoridades administrativas en los instrumentos de trabajo de los contribuyentes, ya que al embargar los mismos dejan sin posibilidad a los contribuyentes de poder pagar los créditos fiscales que se les impongan. Sin embargo, la reforma planteada en el último párrafo resulta totalmente retrógrada, ya que este recurso existía anteriormente contra estas sentencias, además de que la Sala Superior se vería rebasada en sus capacidades puesto que estos recursos serían excesivos para la capacidad que tiene la misma.

**4.- De la sentencia y su cumplimiento:
Atendiendo a la competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y toda vez que dicho Tribunal es de plena jurisdicción, con base en la reforma del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre del 2000, es necesario incorporar un nuevo procedimiento para hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones, incluyendo las resoluciones en materia de suspensión."**

En éste rubro estoy de acuerdo con el legislador, ya que si bien el Tribunal cuenta con la figura jurídica de la queja para hacer cumplir sus resoluciones, a veces resulta insuficiente para cumplir con éste objetivo, ya que las sanciones establecidas actualmente por el Código Fiscal de la Federación no son suficientes para que las autoridades cumplimenten debidamente las sentencias del Tribunal, puesto que fácilmente pueden ser echadas por tierra mediante el juicio de amparo indirecto.

2.- ESTRUCTURA.

Según su Ley Orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

El nombramiento de los magistrados del Tribunal es distinto a los del Poder Judicial, este se realizará por el Presidente de la República con la ratificación del Senado.

Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son señalados por el artículo 4º de su Ley Orgánica, y son los siguientes:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento mayor de 35 años.
- 2.- Tener notoria buena conducta.
- 3.- Ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes de la fecha de nombramiento.
- 4.- Tener por lo menos siete años de práctica en materia fiscal.

Por lo que respecta a los demás funcionarios y empleados del Tribunal son los siguientes de acuerdo con el artículo 8° de la multicitada Ley Orgánica: Secretario General de Acuerdos, Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, Oficial Mayor, Contralor; así como los secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El artículo 9° de la misma ley señala los requisitos para desempeñar estos cargos, para ser secretario de acuerdos o actuario se necesita ser mexicano por nacimiento mayor de 25 años, licenciado en derecho, con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado y de reconocida buena conducta.

Por otra parte, para desempeñar el cargo de perito se requiere tener título debidamente registrado en la ciencia o arte sobre la cual vaya a versar el peritaje, siempre y cuando dicha ciencia o arte estén reglamentados, de no ser así, deberán ser personas versadas en la materia

Para efecto de ilustrar la organización del Tribunal se presenta el siguiente organigrama:



2.1.- LA SALA SUPERIOR.

La Sala Superior jerárquicamente constituye el órgano más alto del tribunal, está integrada por once magistrados de entre los cuales se elegirá al presidente del Tribunal; puede actuar en pleno o en dos secciones. El quórum necesario para que este último pueda sesionar es de siete de sus once integrantes.

Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, mismos que no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan impedimento legal; en caso de haber empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, si un proyecto no se aprueba dos veces, se procederá a cambiar de ponente.

Como en muchas materias, las sesiones del pleno son públicas, excepto en los siguientes casos; designación de presidente, cuando se ventilen cuestiones administrativas internas, o cuando la moral, el interés público, o la ley así lo exijan, lo anterior con fundamento en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal.

La competencia del pleno esta establecida por el artículo 16 de la misma ley, y comprende los siguientes rubros.

- 1.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**
- 1-Bis.- Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de los magistrados previa evaluación interna.**

Cabe mencionar que los Magistrados del Tribunal no son designados arbitrariamente, si bien el Ejecutivo es quien los propone, su nombramiento depende del Senado, quien de una terna propuesta por el Ejecutivo elige a un candidato para ocupar el cargo de Magistrado. De igual manera es el mismo quien decide si un Magistrado vuelve a ocupar su cargo, puesto que los mismos duran seis años en su encargo, después de los cuales deberán de ser ratificados para ocupar su cargo por otros seis años, después de otra ratificación los magistrados son inamovibles.

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

En este rubro es importante aclarar que la Sala Superior no tiene competencia para reformar la Ley Orgánica, puesto que no puede crear más Salas Regionales que las que están establecidas en el artículo 28 de la misma ley, pero sí puede señalar la sede de las mismas, por sede se debe entender el lugar donde se encuentra la Sala, y no debe confundirse con su jurisdicción, la

jurisdicción es un área determinada de territorio donde una Sala Regional ejerce su competencia, mientras que la sede es el lugar específico donde la misma se encuentra, por ejemplo la jurisdicción de la Salas Regionales Hidalgo México comprende los Estados de Hidalgo y México, pero su sede está en Tlalnepantla, Estado de México; asimismo puede señalar cuantas Salas debe de haber en una región, según las necesidades de las mismas, por ejemplo, mientras que en algunas regiones hay una Sala, en la Región Metropolitana hay once debido a la gran cantidad de asuntos que ingresan en las mismas.

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

Esta fracción se refiere al incidente de incompetencia por razón de territorio contemplado en el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación, de este se hablará cuando se borde el tema del juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

Para fijar la jurisprudencia del tribunal es necesario que previamente haya precedentes o tesis, estos serán constituidos por las sentencias pronunciadas por el Pleno de la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete de sus integrantes, o por las emitidas por las Secciones de la misma, cuando sean aprobadas por lo menos por cuatro de los integrantes de la Sección respectiva y sean publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La jurisprudencia del tribunal tiene ciertas características que la distinguen de la emitida por el Poder Judicial de la Federación, la primera es que sólo se necesitan tres precedentes en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario para fijar la jurisprudencia, en el caso del Pleno.

Tratándose de las Secciones de la Sala Superior se necesitan cinco precedentes al igual que en el Poder Judicial; asimismo, las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por la Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales.

La suspensión de una jurisprudencia se da cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias se resuelva en sentido contrario al de la jurisprudencia; o bien cuando una de las secciones al emitir una sentencia se aparte de la jurisprudencia sometiéndola al Pleno por conducto del Presidente del Tribunal y este determine que se suspenda su aplicación, debiéndose publicar dicha suspensión en la Revista del Tribunal.

Esta suspensión termina cuando se reitera el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de Sección, salvo que el origen de esta sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y este la cambie; cabe mencionar que las Salas Regionales están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia emitida por el Poder Judicial.

V.- Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

Esta fracción habla de la facultad de atracción que tiene la Sala Superior del Tribunal, esta es parecida a la que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior del Tribunal se encarga de resolver ciertos asuntos que por su cuantía o trascendencia no pueden conocer las Salas Regionales.

Las características de los juicios que resuelve la Sala Superior están establecidas en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, y son las siguientes:

a) Que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

b) Que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

En el primer caso el juicio será resuelto por una de las Secciones que integran la Sala Superior, y en el segundo será el Pleno el que resolverá dicho juicio.

Lo anterior está establecido en la fracción V, del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal. Con la creación de una nueva ley es necesario fijar los criterios para su aplicación, lo que traería como consecuencia la creación de jurisprudencia. Por ejemplo, si se decidiera gravar las percepciones que reciben las instituciones educativas privadas, ya sea con una nueva ley o con la adición de algún artículo a alguna disposición fiscal se tendrían que fijar criterios para determinar los alcances de los elementos de esta nueva contribución, por lo que sólo el pleno podría resolver las controversias en donde por primera vez se tuviera que hacer la interpretación del alcance de los mismos.

La facultad de atracción podrá ser solicitada por la Sala Superior o por la Sala Regional donde esté radicado el juicio, el acuerdo donde la Sala Superior ejerce la facultad de atracción es notificado al Magistrado Instructor, quien a su vez lo notificará a las partes para efecto de que señalen domicilio para oír y recibir notificaciones en el Distrito Federal, dicho acuerdo debe ser notificado antes del cierre de instrucción.

Una vez cerrada la instrucción en el juicio, la Sala Regional lo remitirá a la Sala Superior para su resolución, y una vez resuelto será devuelto a su lugar de origen.

Para comprender de forma más clara cómo opera la facultad de atracción, es necesario conocer los criterios para la interpretación del artículo 239-A de Código Fiscal de la Federación, dicho criterios están contenidos en el acuerdo G/7/2000, mismo que se transcribe a continuación:

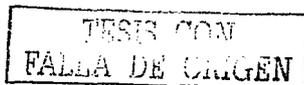
**"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN
PLENO DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/7/2000
SE REVOCA EL ACUERDO G/6/98 Y SE
ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL
EJERCICIO DE LA FACULTAD DE
ATRACCIÓN DE LOS JUICIOS CON
CARACTERÍSTICAS ESPECIALES.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 239-a del Código Fiscal de la Federación, 16, fracción XIV y 26, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se emiten lo siguientes criterios para ejercer la facultad de atracción.

PRIMERO.- En la hipótesis del inciso a) de la fracción I, del artículo 239-a del Código Fiscal de la Federación, se tomará en cuenta el VALOR DEL NEGOCIO CONTROVERTIDO al momento de emitirse la resolución impugnada y se podrán atraerla conocimiento de las secciones los juicios de nulidad cuyo monto controvertido exceda de \$100,000,000.00 (CIENT MILLONES DE PESOS).

SEGUNDO.- En el supuesto del inciso b) de la fracción I del artículo 239-a del Código Fiscal de la Federación, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación atraerá al conocimiento del Pleno los juicios en los que se deba establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o tratado, o bien que se deba fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

Identificado el juicio que reúna tales características por el Magistrado instructor, lo deberá comunicar a los Magistrados integrantes de la Sala Regional de que se trate, la que, de considerarlo procedente, formulará la petición a través de su Presidente y lo hará del conocimiento del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación. Si el Presidente del Tribunal se entera por



otra vía de la existencia de un juicio que encuadre en este supuesto, ejercerá su facultad de atracción de manera directa.

TERCERO. - Si el juicio de que se trate, plantea la primera interpretación de una Ley en las siguientes materias:

- Precios de Transferencia.
- Interpretación o cumplimiento de contratos administrativos.
- Régimen de consolidación del impuesto sobre la renta.
- Residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México.
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente.
- Ley de Competencia Económica.
- Ley de Salud.

O se hacen valer conceptos de impugnación novedosos para el Tribunal Fiscal de la Federación, aun no existe criterio definido: se ejercerá la atracción, al conocimiento del Pleno, de un número representativo de juicios que permita a la Sala superior el criterio a seguir.

El criterio de suficiencia de asuntos atraídos será aplicado, discrecionalmente, por la Presidencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

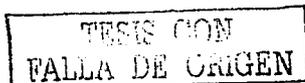
VI.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

Conforme a esta fracción es el Pleno de la Sala Superior quien determinará el cambio de Ponencia, de Sala, o bien, de Sección en los casos de recusaciones y excitativas de justicia, así como aplicar las sanciones correspondientes.

VII.- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar sobre los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que debe sustituir a un magistrado de Sala Regional

La excitativa de justicia mencionada por la fracción trascrita anteriormente constituye una garantía para las partes de que la impartición de justicia fiscal será pronta y expedita, y pueden tramitarla ante el Presidente del Tribunal cuando el magistrado responsable de formular el proyecto respectivo no lo hace dentro del plazo señalado en el Código Fiscal de la Federación, que es de sesenta días después del cierre de instrucción; el Presidente del Tribunal solicitará un informe, el cual deberá ser rendido en el plazo de cinco días, se dará cuenta al Pleno, y si este encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no exceda de quince días para que se formule el proyecto respectivo.

Si la excitativa se promueve por no haberse dictado sentencia a pesar de existir el proyecto del magistrado instructor, el informe se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, mismo que se deberá rendir en el



plazo de tres días, y en caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, se concederá un plazo de diez días para que se dicte la sentencia; en ambos casos, los magistrados responsables serán sustituidos en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cambiando de ponencia, de Sala, o de Sección respectivamente. Cuando un Magistrado hubiere sido sustituido en dos ocasiones en estos mismos términos, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

La recusación de algún Magistrado se da cuando este, por algún motivo no puede resolver un asunto con plena autonomía o imparcialidad, estos motivos están contemplados por el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, y se promueve en la Sala o Sección en que se halle adscrito el Magistrado, el Presidente de la Sala o Sección deberá remitir el escrito de recusación junto con un informe en el plazo de cinco días, a falta de éste último se presumirá cierto el impedimento; si el pleno considera fundada la recusación el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica; si se trata un magistrado de Sala Superior, él mismo deberá abstenerse para conocer del asunto.

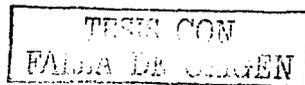
VIII.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

La ley a que se refiere la fracción anteriormente transcrita es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, generalmente se aplica por la Secretaría de la Función Pública, pero como ya se mencionó una de las características es la autonomía que tiene del Poder Ejecutivo; para conservar esta autonomía el Tribunal cuenta con su propia contraloría, misma que depende del Pleno.

IX.- Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.

Quando se obtiene el nombramiento de Magistrado de Sala Regional, es el Pleno de la Sala Superior quien decide la Sala a la que será adscrito dicho Magistrado, dependiendo de las necesidades de las Salas Regionales, esto se dio recientemente cuando se abrieron nuevas Salas en el 2001.

X.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás acuerdos y reglamentos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del



Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de la Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

Al ser el órgano de mayor jerarquía dentro del tribunal, es su responsabilidad fijar las disposiciones internas para su buen funcionamiento, como lo es fijar el calendario de actividades y los días inhábiles dentro del mismo.

Por lo que respecta a las unidades administrativas, un ejemplo lo tenemos con el Instituto de Investigaciones del Tribunal, que es responsable de llevar a cabo investigaciones y cursos para lograr avances significativos dentro de esta materia.

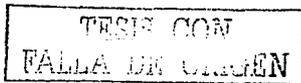
XI.- Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de estas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

Para cerciorarse del correcto funcionamiento de las Salas Regionales, se realizan visitas a éstas por parte de los Magistrados de la Sala Superior, estas se realizan dos veces al año, en las mismas se revisan todas las áreas de una Sala Regional, desde la Oficialía de Partes, hasta la Presidencia de la Sala, pasando por el archivo de sala, y la actuario; de la misma el Magistrado Visitador hace una serie de observaciones como la forma de trabajo de la Sala, las necesidades de la misma, así como las quejas que tiene tanto el personal que labora en ellas, como del público que las visita.

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

La existencia de estos funcionarios está contemplada en el artículo 8º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, los requisitos para desempeñar estos cargos no son establecidos por la misma, en virtud que el nombramiento de dichos funcionarios es a criterio del Pleno de la Sala superior.

XIII.- Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad,



previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

Una función muy importante del Pleno de la Sala Superior es ordenar la depuración de los expedientes después de tres años a la fecha en que quedaron totalmente concluidos, esto se hace enviando dichos expedientes al Archivo General del Tribunal, que los resguardará hasta que el mismo Pleno decreta su destrucción.

Las Secciones que conforman la Sala Superior se integran por cinco Magistrados, bastando la presencia de cuatro de sus integrantes para conformar el quórum necesario para sesionar; el Presidente del Tribunal no integrará Sección.

El funcionamiento de las Secciones es muy similar al del pleno, excepto en lo que respecta a su competencia, misma que esta señalada por el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal, que comprende los siguientes rubros:

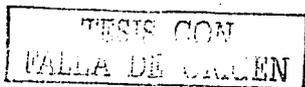
I.- Resolver los juicios en los casos siguientes:

- a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de cuotas compensatorias.**

El artículo 94 de la Ley de Comercio exterior habla del recurso administrativo de revocación, que procede en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Economía, de manera que las resoluciones que recaigan a este recurso se impugnarán mediante juicio de nulidad, mismo que será resuelto por las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- 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 hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.**

México es partícipe de diversos tratados internacionales, muchos de los cuales contienen disposiciones arancelarias, que irremediablemente tiene que ver con el pago de contribuciones, estos tratados pueden traer beneficios para los particulares que se dediquen a la importación y exportación de mercancías, o bien evitar que un contribuyente pague el mismo impuesto en el país de origen y en el de destino, cuando la autoridad administrativa, en este caso aduanera, viola estos tratados en perjuicio de los particulares estos puede



acudir al juicio de nulidad, que será resuelto por la Secciones de la Superior del Tribunal.

- c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.**

La facultad de atracción concedida a favor de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal esta establecido por el inciso a) de la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, que expresa lo siguiente:

"Artículo 239-A.-El Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

I.- Revisten características especiales los juicios en que:(...)

a) el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

(...)"

Como en los juzgados mercantiles, la competencia también se puede dividir por cuantía, en materia fiscal los asuntos de mayor cuantía serán conocidos por las secciones de la Sala Superior, esto es porque debido a la cantidad de dinero que se maneja en un determinado asunto se pueden ver seriamente comprometidos los intereses económicos del Estado. Generalmente este tipo de resoluciones son emitidas por la Administración de Grandes Contribuyentes, y alcanzan montos de cientos de millones de pesos o más.

II.- Derogado.

III.- 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.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V.- Aprobar las Tesis y los rubros de los precedentes y de las jurisprudencias fijadas por la Sección, así como ordenar su publicación.

Por su parte, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será designado en la primera sesión que tenga el Pleno en el año, durará en su encargo dos años, no pudiendo ser reelecto para el período inmediato.

Las atribuciones del Presidente del tribunal están establecidas por el artículo 26 de la Ley Orgánica, de entre las cuales tenemos las siguientes:

1) Representar al Tribunal ante otra clase de autoridades.

Al igual que el Ejecutivo de la Unión, el Presidente del Tribunal es el representante del mismo en asuntos que afectan a todo el Tribunal, como bien podría ser, solicitar un aumento en el presupuesto asignado al mismo, o para informar al Presidente de la República que algún Magistrado ha sido substituido en dos ocasiones con motivo de la procedencia de la excitativa de justicia.

2) 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.

El Magistrado Presidente es el encargado de poner en consideración del Pleno los asuntos que son competencia del mismo, como es el caso del incidente de incompetencia por razón del territorio planteado por alguna Sala Regional, en donde el Pleno de la Sala Superior es quien decide qué Sala es la competente para conocer de un juicio determinado.

3) Ejercer la facultad señalada en el artículo 239-A de Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.

La facultad de atracción establecida en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación es ejercida por el Presidente del Tribunal, ya que es él quien autoriza con su firma los acuerdos en donde la Sala Superior decide atraer un juicio por satisfacer los requisitos establecidos por el artículo antes mencionado.

4) Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los Magistrados y someterlos a la aprobación del pleno.

Es el propio Presidente del Tribunal quien tiene que elaborar este tipo de proyectos, pues sólo él puede actuar con total imparcialidad al no integrar parte de ninguna de las dos secciones, considerando que la excitativa proviene de alguna de ellas.

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

6) Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios,

peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.

7) Designar o remover:

a) A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes.

b) A propuesta del contralor, a los peritos.

c) A propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal.

d) A propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actuarios comunes a varias Salas.

8) Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.

9) Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.

10) Formular y promover anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal.

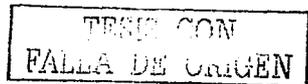
2.2.- LAS SALAS REGIONALES.

Con motivo de la descentralización que se dio a partir de la Ley Orgánica del 1977 el Tribunal sufrió una descentralización, de ella surgieron las regiones establecidas en el artículo 28 de la citada ley; mismas que fueron subdivididas por acuerdo de la Sala Superior a partir del año dos mil uno.

Estas Salas se integran por tres Magistrados cada una, cada uno de ellos es responsable de una Ponencia, integrada por tres secretarios de acuerdos, y el personal administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La competencia de las Salas Regionales por razón del territorio será determinada respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; si son varias las autoridades demandadas se fijará por la que dictó la resolución; por ejemplo, si el contribuyente demanda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Servicio de Administración Tributaria, y a la Administración Local de Mérida, la Sala que conocerá del asunto será la Peninsular, puesto que es la que se encuentra en la Jurisdicción de la autoridad que emitió la resolución.

Existen muchas confusiones con respecto de la fijación de la competencia de las Salas Regionales, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa expresa claramente que la competencia de las Salas Regionales se fijará por la sede de la autoridad que dicta la resolución, pero cuando una autoridad es la que emite el acto y otra la que lo notifica los particulares tienden a confundirse, y creyendo que se trata de la misma autoridad, impugna el acto ante la Sala correspondiente a la autoridad



que le notificó dicho acto; esto sucede con frecuencia en las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que notifica sus resoluciones a través de sus diversas delegaciones principalmente en los Estados del sur de la República.

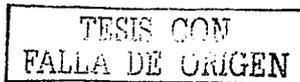
La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra prevista en el artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho tribunal. De tal manera que, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación.

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 fijen las bases para su liquidación.

En este contexto, y en virtud de que el propio Código Fiscal de la Federación, le da la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el Servicio de Administración Tributaria, de verificar el cumplimiento de las leyes fiscales por los contribuyentes; de tal manera que, como autoridad federal inicia un procedimiento de revisión mediante el levantamiento de actas, de las declaraciones de los causantes, determinándoles un impuesto emitido en cantidad líquida; ante tal situación, el contribuyente puede acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para demandar la nulidad de este tipo de resoluciones. Asimismo, son impugnables ante dicho Tribunal las resoluciones que emitan las autoridades en las que le exijan al contribuyente el cumplimiento de una obligación fiscal, y que a su juicio no tiene tal obligación o que ya la cumplió, o no está en el supuesto de cumplirla; o en el caso de que se den las bases para que una obligación fiscal pueda ser líquida.

En el caso de los organismos fiscales autónomos como lo sería el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que tienen la característica de ser entidades fiscales autónomas en virtud de que las cuotas o aportaciones determinadas por ellos, pueden ser cobradas por las mismas autoridades, inclusive de manera coactiva, por lo cual, les da a las cuotas obrero patronales, a los capitales constitutivos, a las aportaciones de los patrones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el carácter de organismo fiscal autónomo, de tal manera que si un patrón se siente agraviado respecto de un acto de dichas autoridades puede ocurrir al juicio de nulidad, impugnando la legalidad de esos actos o resoluciones.

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.



Esto se genera ante las solicitudes de devolución presentadas por los contribuyentes ante las autoridades fiscales conforme al artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, este precepto establece que dichas autoridades están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente por los contribuyentes.

El artículo 22 del Código Tributario establece la forma en que los contribuyentes pueden solicitar a la autoridad la devolución de un pago indebidamente realizado; dicha devolución puede hacerse mediante cheque nominativo por abono en cuenta del contribuyente, o mediante certificados expedidos a nombre de éste último; asimismo las autoridades podrán efectuar la devolución mediante depósito en cuenta bancaria del contribuyente, siempre y cuando éste último proporcione el número de su cuenta bancaria en la solicitud de devolución.

El pago de lo indebido ante la autoridad se puede dar por dos casos, por un saldo a favor que tenga el contribuyente en un ejercicio fiscal, o bien por cumplimiento de un acto de autoridad, como puede ser la imposición de un crédito fiscal, en este caso, el derecho de devolución nace cuando dicho acto queda insubsistente.

Asimismo, las autoridades fiscales están obligadas a pagar la devolución que proceda, actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor hasta en que la devolución esté a disposición del contribuyente; las actualizaciones e intereses a cargo del fisco federal nunca excederán de los que se causen en cinco años.

Al igual que los créditos fiscales, la devolución del pago de lo indebido prescribirá en el plazo de cinco años.

El contribuyente podrá impugnar ante el Tribunal toda resolución que recaiga a su solicitud del pago de lo indebido que sea contraria a sus intereses, ya sea por la negativa de la autoridad a realizar dicha devolución, o bien porque la cantidad devuelta no sea la adecuada a juicio del contribuyente.

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

Esta fracción incluye todas las normas que regulan el funcionamiento la Administración Pública Federal, es decir, que todas aquellas multas emitidas por autoridades administrativas federales, como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, etc; son impugnables ante el Tribunal.

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

Dentro de estas tenemos a las demás resoluciones emitidas por autoridades federales, que no necesariamente imponen un crédito fiscal, pero que causan perjuicio al contribuyente, como puede ser la aplicación de un determinado criterio para interpretar alguna disposición fiscal.

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

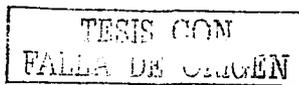
Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencia del Tribunal Federal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

Con esta fracción se deja de lado la función fiscal y administrativa, adentrándose en el campo de la seguridad social y del derecho castrense, dándole la posibilidad a los militares de impugnar las resoluciones emitidas por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina que afectan el monto de las prestaciones a las que tienen derecho como miembros de las fuerzas armadas nacionales.

Cabe señalar que la competencia señalada por esta fracción sólo versará sobre el monto de las prestaciones o las bases para su fijación, de manera que si un militar es sancionado o degradado y esa resolución repercute en el monto de sus prestaciones, no podrá impugnar dicha resolución ante el Tribunal.

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

Esta fracción da la posibilidad a los pensionados por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social a impugnar el monto de las pensiones a ellos otorgadas, ya que el mismo precepto establece que se podrá impugnar el



monto de las pensiones con cargo al Erario Federal, asimismo se incluyen a los trabajadores al servicio del Estado.

VII.- Resoluciones que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

Esta competencia se refiere a las resoluciones que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de dichos contratos, celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, cuando alguna persona afectada considera que deben de interpretarse o de cumplirse los contratos celebrados, de una manera distinta a las cuales la dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, lo ha determinado.

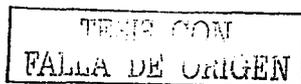
VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

En esta fracción se incluyen las sanciones de carácter económico impuestas a los servidores públicos, las cuales en términos del artículo 4º del Código Fiscal de la Federación son créditos fiscales.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos estipula distintas obligaciones a los mismos, entre ellas desempeñar su cometido bajo las condiciones de lealtad, equidad, legalidad, imparcialidad, etc. de tal manera que cuando un Servidor Público no se ajusta a las obligaciones a cuya actuación se le exige, pueden imponérsele algunas de las sanciones previstas en el artículo 13 de la misma ley, entre éstas sanciones está la imposición de una sanción económica, que es impugnable por el servidor público afectado mediante el juicio de nulidad.

Asimismo la Secretaría de la Función Pública o las Contralorías Internas de las distintas dependencias pueden sancionar económicamente a los particulares cuando adviertan que están inmiscuidos en alguna irregularidad de la función pública, de tal manera que los mismos, ante dicha sanción también pueden acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de tal resolución.

No se debe confundir lo establecido por esta fracción con la fracción XII del artículo en comento, puesto que ésta se refiere a las sanciones establecidas por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que no son de carácter económico, como bien pueden ser la amonestación, la suspensión o la destitución del servidor público.



IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

En este caso, para garantizar créditos fiscales, reparaciones del daño, así como el cumplimiento de cualquier contrato, se constituye una garantía a favor de la federación, del Distrito Federal, de las Entidades Federativas o de los Municipios, por medio de las instituciones afianzadoras, que garantizan el cumplimiento de una obligación primaria. En caso de incumplimiento de la obligación primaria pueden los beneficiarios de las garantías requerir del pago a la institución afianzadora, teniendo esta, una resolución definitiva, que le exige el pago de la fianza otorgada, ante lo cual puede ocurrir a demandar la nulidad de dicha resolución, impugnando que el requerimiento a su juicio, no se ajustó a la ley.

X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis del la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

El artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que cuando la falta administrativa de algún servidor público cause daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría de la Función Pública para que ella directamente reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida.

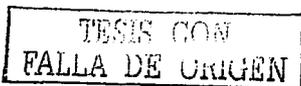
Asimismo, el Estado podrá repetir, es decir, cobrar a los servidores públicos responsables la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, el particular podrá optar por la vía administrativa ante el Tribunal, o bien por la vía judicial ante el Juzgado Civil competente, tal y como se vio al hablar de la responsabilidad civil que tiene el Estado de indemnizar a los particulares afectados por el ejercicio indebido de la función pública.

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

En la parte correspondiente a la competencia de las Secciones de la Sala Superior se había establecido que éstas eran competentes para conocer los asuntos relacionados con esta fracción, con excepción de la fracción V, del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, que establece que el recurso de revocación es procedente en contra de resoluciones que determinen cuotas compensatorias.

Estas cuotas compensatorias son impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los productos cuyo precio de exportación es muy



inferior al valor real que tienen en el mercado nacional, y son cantidades que dichos productos deben pagar para poder ingresar a nuestro país, con el fin de evitar la competencia desleal en razón del precio tan bajo que manejan los productos antes mencionados.

Esta diferencia de precios proviene de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayuda de cualquier clase otorgados por gobiernos extranjeros a los productores, comercializadores o exportadores de mercancías para favorecer inequitativamente su posición competitiva internacional, a esto último se le conoce como subvención, y esto genera una práctica desleal de comercio exterior.

Lo anterior generalmente se ve en los productos que provienen de países como China, Taiwán, Korea, etc, en donde los subsidios otorgados por sus gobiernos y el bajo costo de la mano de obra generan precios de exportación muy por debajo de otros mercados.

XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

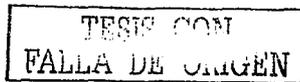
Esta fracción señala las sanciones establecidas en el artículo 53 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, que consisten en apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

Este rubro incluye a toda clase de resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo en tratándose de resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, y como se vio con las reformas del dos mil uno, organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal.

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

Con esta fracción se confirma la amplia competencia del Tribunal al facultar la impugnación de cualquier recurso administrativo emitido por los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, o bien de la administración pública federal paraestatal, ya sean resoluciones recaídas al



recurso de revocación tramitado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de inconformidad tramitado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, e inclusive recursos que se llevan ante autoridades como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

XV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

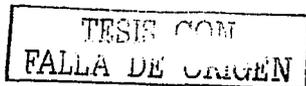
Esta fracción señala la competencia del Tribunal respecto de las resoluciones administrativas señaladas en las demás leyes como competencia del mismo, es decir, en el caso de que dichas leyes den competencia al Tribunal para conocer de un determinado asunto, como es el caso del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde se establece que los servidores públicos pueden impugnar las resoluciones administrativas dictadas conforme a la misma ley directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Toda vez que nos hemos referido a la competencia respecto a las resoluciones definitivas, cabe precisar que resoluciones definitivas son aquellas que no admiten recurso administrativo, o cuando la interposición de este sea optativa.

Como podemos ver el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa constituye verdaderamente un medio de control de legalidad de las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales o administrativas; y que cuenta con plena autonomía para emitir sus resoluciones al ver que sus funcionarios no son designados directa y exclusivamente por el Poder Ejecutivo, y necesitando la intervención del Senado de la República para su nombramiento.

Asimismo, carente de cualquier vínculo con las Secretarías de Estado, ya que cuenta con la estructura material y jurídica para su debido funcionamiento, haciendo innecesaria la intervención directa del Poder Ejecutivo en la solución de sus problemas.

Lo que se puede vaticinar en un futuro no muy lejano es el crecimiento del Tribunal que le permita ponerse al alcance de todos aquellos que se vean afectados por una resolución administrativa en todos los Estados de la República.



CAPITULO III. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.- PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO.

El Magistrado Mario de la Huerta Portillo, en su obra "LAS MEDIDAS PARA MEJOR PROVEER, FACULTAD DISCRECIONAL O INSTRUMENTO NECESARIO DEL JUZGADOR PARA CONOCER LA VERDAD EN EL JUICIO DE NULIDAD" nos enumera los principios rectores del juicio de nulidad:¹⁹

1. Principio de instancia de parte.

Conforme a este principio el juicio de nulidad debe ser promovido siempre por la parte afectada con la resolución que se impugna ante el Tribunal.

En este sentido, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación establece como requisito de la demanda el indicar el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente; por su parte el artículo 200 del mencionado ordenamiento preceptúa que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios y quien promueva a nombre de otro debe acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda.

2. Principio de agravio personal y directo.

Este principio establece que el juicio debe ser promovido por la persona que resulte afectada con una resolución emitida por alguna autoridad administrativa.

Al respecto, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación establece en sus fracciones II y VI la obligación de señalar en la demanda la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación o agravios que la misma causa al demandante, precisando expresamente que en caso de que no se señalen estos dos elementos, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda.

¹⁹ CFR A LOS LXV AÑOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, impreso por el Departamento de Publicaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2001, Págs. 261, 262 y 263.

Lo anterior es fortalecido por el artículo 202, que en su fracción primera establece como causal de improcedencia del juicio que la resolución impugnada no afecte los intereses jurídicos del demandante.

3. Principio de definitividad.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su primer párrafo establece que dicho Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que el propio precepto enumera, disponiendo en el último párrafo que se consideran como definitivas aquellas resoluciones que no admitan recurso administrativo en contra o cuando la interposición del mismo es optativa.

Cabe mencionar que este principio está cayendo poco a poco en desuso, debido a que cada vez son menos los casos en que se necesita agotar el recurso administrativo para interponer el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por lo que este principio en un futuro no muy lejano desaparecerá para darle paso al principio de optatividad.

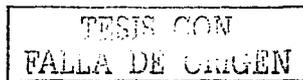
4. Principio de estricto derecho.

Este principio consiste en que las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se funden en derecho y resuelvan sobre los puntos controvertidos, atendiendo a la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada, teniendo la obligación el Tribunal el constatar previamente el derecho que tiene el particular, cuando se trate de la condena a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, además de declarar la ilegalidad de la resolución impugnada.

El juicio de nulidad se resuelve atendiendo a la pretensión formulada por el demandante y conforma a la ley, partiendo de la base de que la pretensión y los conceptos de impugnación formulados, para demostrar la procedencia de esa pretensión deben estar contenidos en la demanda.

Dicho principio es reconocido expresamente por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

“Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de



que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas de particular y trascendieron al sentido de la resolución.

(...)

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

5. Principio de relatividad de las sentencias.

Este principio consiste en que las sentencias del Tribunal se referirán únicamente al acto impugnado, y a la parte del mismo que expresamente señale el demandante como violatoria de sus intereses en el juicio, reconociendo su validez o declarando su nulidad, pero nunca podrán anular o modificar actos no impugnados de manera expresa en la demanda: este principio está reconocido por el artículo 237, en su párrafo cuarto, que dice lo siguiente:

"Artículo 237.-

(...)

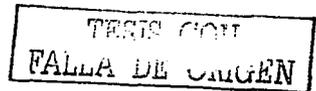
Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte en que no satisfizo el interés jurídico del demandante.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

A estos cinco principios nosotros le agregamos uno más, el principio de supletoriedad, que se da en casi todas las materias, dicho principio está contenido en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación y establece que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último no contravenga al procedimiento establecido en el capítulo VI del Código Fiscal de la Federación.

2.- LAS PARTES EN EL JUICIO.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación establece que las partes en el juicio son las siguientes:

- 1) El demandante.



2) Los demandados.

3) El Tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

1.-El demandante.

Es quien promueve el juicio de nulidad y pueden tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa.

El demandante es aquel que sufre un agravio o ve afectados sus intereses jurídicos, es aquel que tiene legitimación ad causam. Cuando éste no promueva en nombre propio deberá mostrarse la legitimación del sujeto en cuyo nombre lo hace, para lo cual deberá exhibir los documentos con los que acredite su representación legal.

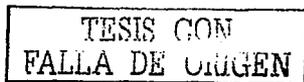
El actor es el titular del derecho que se ejerce en el proceso, es decir, es el titular del derecho que da lugar al litigio y no se debe confundir con su representante o apoderado, ya que este no es el actor, aunque materialmente inicie el juicio, de lo anterior Eduardo Pallares dice lo siguiente: "pueden ser actores todas las personas jurídicas aun las que no tengan capacidad procesal, porque en este último caso comparecerán por ellos sus representantes legales..."²⁰. Las personas jurídicas a que se refiere el autor anteriormente citado pueden ser personas físicas o morales.

Se ha hecho tanto hincapié en la representación porque el mismo Código Fiscal de la Federación en su artículo 200 establece que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios, y que la persona que promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de su demanda.

El mismo precepto menciona las maneras en que pueden ser representadas las partes en el juicio de nulidad; en el caso de los particulares la representación se podrá otorgar mediante escritura pública o carta poder firmada antes dos testigos y ratificadas las firmas, tanto del otorgante como de los testigos ante notario o ante los secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante que en cada escrito de presentación de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo que la resolución impugnada afecte los intereses de dos o más personas, en ese caso dichas personas podrán

²⁰ PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 11ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 61



impugnar la resolución en un sólo escrito de demanda, en el cual deberán de nombrar a un representante común, de no ser así podrá señalarlo el Magistrado Instructor, lo anterior de conformidad con el artículo 198, penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Si en un escrito de demanda promueven dos o más personas y su caso no encuadra en el supuesto contenido en el párrafo anterior, el mismo de tendrá por no interpuesto.

El actor o sus representantes legales podrán autorizar a otras personas para oír y recibir notificaciones, misma que podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, siempre y cuando dicha persona acredite estar en el legal ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho; esto último impide que en el juicio de nulidad exista el "coyotaje", por lo que se reduce la posibilidad de que el actor sea defraudado por su defensor.

Cabe mencionar que la manifestación de la voluntad es imprescindible para que todo acto jurídico nazca a la vida jurídica, y la manera de manifestar la voluntad en el juicio de nulidad es con la firma autógrafa, el artículo 199 del multicitado código nos dice que TODA PROMOCIÓN DEBERÁ ESTAR FIRMADA POR QUIEN LA FORMULE, y sin este requisito se tendrá por NO PRESENTADA, si la persona no sabe o no puede firmar imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

2.- Los Demandados.

El Magistrado Manuel Lucero Espinosa, nos dice lo que debemos entender por demandado: "es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o prestación determinada"²¹.

El concepto del autor en comentario es correcto, sólo que en el juicio de nulidad pueden tener el carácter de demandados tanto las personas como las autoridades administrativas.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación señala que tienen el carácter de demandados en el juicio de nulidad, la autoridad que dictó la resolución impugnada, el titular de la dependencia a la que pertenezca la autoridad emisora, así como el particular que se vea favorecido por una resolución administrativa.

²¹ LUCERO ESPINOSA Manuel, TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1992, pág 63

De tal manera que las autoridades que obren como demandadas serán tanto la que emitió el acto, como el titular de la dependencia a que pertenece dicha autoridad, por ejemplo, si en una demanda obra como demandada una delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social, también lo será el director del mismo instituto, puesto que es el titular de la dependencia a la que pertenece la delegación que emitió la resolución impugnada.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es un caso especial, puesto que el mismo artículo establece que será parte en los juicios que se controvertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales; dichos convenios son celebrados por los Estados o el Distrito Federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recaudar contribuciones federales, conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, que a la letra dice:

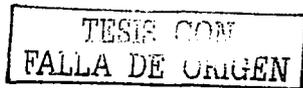
"Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También con la autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio. (...)."

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse en aquellos juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación, de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación.

Es necesario remarcar la optatividad que tiene esta Secretaría, puesto que el mismo precepto en comentario expresamente dice que PODRÁ, más no deberá, por ende, no es obligación del demandante señalar a la multitudada Secretaría sólo porque en su asunto se controvierte el interés fiscal de la federación.

Por lo que respecta a la representación de las autoridades, esta corresponde a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según como lo disponga el Ejecutivo en el reglamento o acuerdo respectivo.

De igual manera las autoridades pueden nombrar delegados para oír y recibir notificaciones, pero a diferencia de la parte actora, estos no tendrán que acreditar estar en el legal ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, toda vez que carecen de facultades para realizar promociones o interponer recursos



Tal como lo establece la siguiente tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en su Tomo X, de Diciembre de 1992, página: 356

"REPRESENTACION ANTE AUTORIDADES FISCALES ADMINISTRATIVAS. EL AUTORIZADO PARA OIR NOTIFICACIONES CARECE DE FACULTADES PARA RECURRIR. El autorizado para oír notificaciones ante las autoridades administrativas fiscales, carece de facultades para interponer recursos contra las resoluciones dictadas por las citadas autoridades, toda vez que el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, que concede tal atribución, rige en los juicios seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en tanto que en la hipótesis señalada, tiene aplicación la regla específica del artículo 19 del ordenamiento tributario, conforme a la cual la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales se hará mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las mismas autoridades o ante notario."

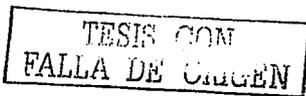
3.- El Tercero que tenga una pretensión incompatible con el demandante.

El Magistrado Manuel Lucero Espinosa define la intervención del tercero en el juicio de nulidad de la siguiente manera "consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. A este tercero se le llama coadyuvante adhesivo"²².

Es difícil que en el juicio de nulidad pueda presentarse el caso de un tercero con derechos incompatibles con la pretensión de otro u otros contribuyentes, salvo el caso de aquellas en que se ordena un reparo adicional de utilidades a los trabajadores, que deben ser notificados por conducto de su sindicato, o bien al representante de la mayoría de los trabajadores de la empresa, es obligación del magistrado instructor emplazar a juicio a estos en el acuerdo que admita la demanda, de lo contrario incurrirían en una violación substancial de procedimiento, lo que lo obligaría a reponer el procedimiento, tal y como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al resolver el juicio de competencia atrayente 23/91, publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación en enero de 1992:

"VIOLACION SUBSTANCIAL DE PROCEDIMIENTO.- LA CONSTITUYE EL NO EMPLAZAR AL TERCERO CON DERECHO INCOMPATIBLE CON LA PRETENSION DEL DEMANDANTE.- Si en un juicio de nulidad se comprueba que el Magistrado Instructor incurrió en una violación substancial al procedimiento, como es la de no haber emplazado al representante del Sindicato o de la

²² Ob. Cit. LUCERO ESPINOSA, pág. 66



mayoría de los trabajadores cuando se impugne una resolución en la que se modifique el ingreso global gravable para el reparto de utilidades a los trabajadores, quien es tercero interesado en los términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, debe ordenarse la reposición del procedimiento para el efecto de que se emplace a éste, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 253 fracción I del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que cualquiera que fuera la resolución emitida repercutirá en la esfera de los derechos de éstos."

De tal manera que si en un juicio de nulidad se omite emplazar al tercero que tenga una pretensión incompatible con los intereses del demandante se ordenará reponer el procedimiento para el efecto de emplazar a juicio a dicho tercero.

El artículo 211 del Código Fiscal de la Federación le da al tercero un plazo de cuarenta y cinco días al tercero para apersonarse en el juicio, lo cual deberá hacer mediante un escrito que contenga los requisitos de la demanda o de su contestación, así como la justificación para intervenir en el asunto.

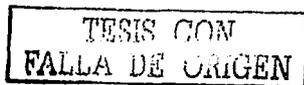
2.1.- JUICIO DE LESIVIDAD.

Cabe mencionar que las expresiones "juicio de nulidad" y "juicio de lesividad" son meramente doctrinales, y aunque han sido adoptadas en la práctica, lo correcto es llamar al juicio tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como "juicio contencioso administrativo".

La doctrina ha creado estas dos expresiones para separar los casos en que el particular es el demandante, y la autoridad la demandada, en este caso, al juicio contencioso administrativo se le conoce como juicio de nulidad, y en el caso en que sucede lo contrario, es decir, que la autoridad sea la demandante y el particular es el demandado se le va a conocer como juicio de lesividad.

Se le llama así porque la autoridad al promover el juicio busca lesionar los intereses del particular al revocar una resolución que es favorable al mismo.

Esto se materializa cuando una resolución emitida por la autoridad administrativa produce derechos en favor de los gobernados; en este caso la autoridad administrativa no tiene facultad para revocar libremente el acto, ya que se dejaría al particular en estado de indefensión, por lo que la autoridad deberá interponer juicio de nulidad para poder revocar el acto, tal y como lo establece el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:



**"Artículo 36 Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.
(...)"**

Resulta oportuno señalar que el precepto anteriormente transcrito ocurre en un error, puesto que desde el año 2001 el Tribunal Fiscal de la Federación cambió su nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que el artículo debió reformarse en ese mismo año para hacer referencia al actual nombre del Tribunal.

Aunque en esencia siga las mismas formalidades que un juicio de nulidad, tiene algunas variantes a favor de la autoridad administrativa, por ejemplo, el término para la interposición de la demanda, que es de cinco años, según lo dispone el artículo 207, en su penúltimo párrafo, que a la letra dice:

**"Artículo 207.-
(...)**

**Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.
(...)"**

El término tan amplio que tienen las autoridades para promover este juicio se justifica en virtud de que es el mismo tiempo en que prescriben los créditos fiscales.

Asimismo, cambia el criterio para determinar cuál Sala Regional es competente para conocer del asunto, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que cuando el demandado en el juicio sea un particular, deberá atenderse a su domicilio.

Concluimos el presente punto diciendo que el juicio de lesividad, más que un requisito para las autoridades administrativas, constituye un medio de protección a la garantía contenida en el artículo 14 Constitucional, que dice que nadie podrá ser privado de sus bienes o derecho sino mediante juicio seguida ante los tribunales previamente establecidos.

**TESIS CON
FALLA DE URGEN**

**ESTA TESIS NO SE
DE LA BIBLIOTECA**

3.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

La improcedencia se presenta cuando el Magistrado Instructor desecha la demanda por considerar que no satisface los requisitos necesarios para su admisión, es decir, para que se inicie el proceso, o bien contra resoluciones sobre las que no versa el juicio de nulidad; el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación establece las causas por las que el Magistrado instructor puede desechar la demanda, y son las siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

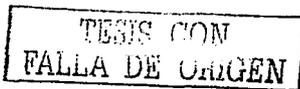
Cuando se habló de la parte demandante, es decir, la actora, se remarcó que ésta debía ser la directamente afectada por la resolución emitida por la autoridad administrativa, de manera que si la resolución no afecta la esfera jurídica del demandante, lo procedente será el desechamiento de la demanda; por ejemplo, si la autoridad fiscal emite una resolución en la que revoca un crédito fiscal, pero deja a salvo sus derechos para emitir una nueva debidamente fundada y motivada, esta no afecta los intereses jurídicos del particular, puesto que la nueva resolución podrá combatirse con el recurso administrativo procedente o mediante el juicio de nulidad, tal y como lo establece la siguiente tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación en noviembre de 1981, misma que a la letra dice lo siguiente:

"DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.- PROCEDE EFECTUARLO CUANDO LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL ACTOR.- Con fundamento en los artículos 190 fracción I y 199 fracción I del Código Fiscal de la Federación, procede desechar la demanda, si de la resolución impugnada y recaída al recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social se desprende la anulación de los créditos fijados al actor mediante la liquidación impugnada en el recurso, y la sola mención de que "el Instituto se reserva el derecho para emitir de nueva cuenta los créditos que resulten debidamente fundados y motivados" no le cause agravio alguno, pues de resultar cierto los nuevos créditos serán impugnables mediante recursos y posteriormente en el juicio de nulidad."

II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

Dentro de esta fracción entran todas las resoluciones no contempladas por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este caso estamos hablando de la incompetencia por razón de la materia, ya sea porque la resolución deba conocerlas el Tribunal de lo



Contencioso Administrativo, o bien el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que son los casos que ocurren con mayor frecuencia.

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

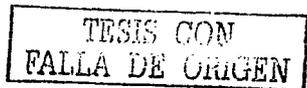
Esta fracción del Código Fiscal de la Federación hace referencia a la figura jurídica de la cosa juzgada, ésta constituye un límite más allá del cual no son posibles nuevos recursos, a fin de evitar que los pleitos se hagan eternos, es definida por José Becerra Bautista de la siguiente manera: "La cosa juzgada, que era no la sentencia misma sino el hecho sentenciado, producía efectos para el futuro, consistentes en la imposibilidad de un pleito posterior"²³.

La figura de la cosa juzgada se materializa en el juicio de nulidad cuando una sentencia dictada por el Tribunal se ha declarado firme, y que por ende no admite recurso en contra, esta sentencia constituye una presunción iuris et de iure, es decir, que no admite prueba en contrario. Los efectos atribuidos a estas por la ley no pueden explicarse sino por una ficción de verdad a favor de toda sentencia definitiva.

La cosa juzgada puede ser interpuesta como excepción por la autoridad al momento de contestar su demanda y tiene por objeto denunciar al Magistrado Instructor que el litigio que el actor plantea en su demanda ya fue resuelto en un juicio anterior, mediante una sentencia definitiva que ya adquirió firmeza, si del análisis de esta excepción se desprende que hay identidad tanto en las partes como en el acto impugnado, la Sala procederá al sobreseimiento del juicio.

IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código.

El consentimiento al que hace alusión a esta fracción se puede dividir en dos casos; el primero cuando no existe optatividad entre la interposición del recurso administrativo y el juicio de nulidad, es este caso si el contribuyente no interpone el recurso administrativo procedente antes de agotar el juicio de nulidad, se entenderá que consintió el acto; el segundo se presenta cuando existe la optatividad antes mencionada, en esta caso se configura la extemporaneidad en la presentación de la demanda, pues es obvio que si la



demanda no se presenta dentro del término establecido por el Código Fiscal de la Federación, el Magistrado Instructor la desechará por extemporánea.

Es importante señalar que el pago de un crédito fiscal por parte del contribuyente no significa que éste consienta el acto, por ende no da lugar al sobreseimiento del juicio, puesto que no se configuran ninguna de las hipótesis enumeradas en los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, tal y como lo resolvió la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación al resolver el juicio atrayente número 311/934334/93, en sesión de 16 de febrero de 1995.

"PAGO DE UN CREDITO. NO SIGNIFICA CONSENTIMIENTO.- El hecho de que una persona pague un crédito, que le fue determinado por la autoridad antes de la presentación de la demanda ante este Tribunal, no da lugar a la improcedencia ni al sobreseimiento del juicio, por no configurarse ninguna de las hipótesis enumeradas limitativamente por los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que para que exista consentimiento por la persona afectada, acorde a lo dispuesto por la fracción IV del primero de los citados preceptos, únicamente puede entenderse consentido el acto, cuando no promueve dicho medio de defensa en el plazo establecido por el artículo 207 del referido Ordenamiento legal, pero no cuando el promovente haya pagado el crédito con anterioridad y presentado dentro del término legal la demanda."

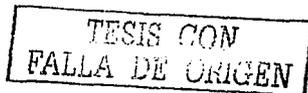
V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

Aquí se hace alusión a la figura jurídica de la litispendencia. Burgoa la define de la siguiente manera: "La litispendencia entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos".²⁴

Cuando se comprueba que hay un juicio anterior en que las partes, y el acto impugnado son los mismos, el Magistrado Instructor procederá al desechamiento de la demanda, o bien, la sobreseimiento del juicio si la autoridad hace valer la excepción de litispendencia al contestar la demanda.

Esta excepción se puede probar acompañando copia certificada de la demanda presentada en el primer juicio, del auto admisorio y del emplazamiento, o bien, solicitando la inspección del expediente de dicho juicio.

²⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO I.d. Porrúa, México 1975, pag. 465.



VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

Esta fracción constituye el principal fundamento para el principio de definitividad, ya que si la resolución que se pretende impugnar puede serlo mediante recurso administrativo cuya interposición no es optativa al juicio de nulidad, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda.

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.

La conexidad es definida por Emilio Margáin de la siguiente manera: "es una figura procesal que tiene por objeto evitar que cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltas en forma diferente"²⁵.

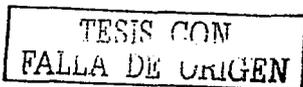
La conexidad no es sino otra excepción que la autoridad puede interponer al momento de contestar la demanda, José Ovalle Favela define esta excepción de la siguiente manera: "La denominada excepción de conexidad no es sino una petición formulada por la parte demandada para que el juicio promovido por el actor se acumule a otro juicio -diverso de aquel pero conexo-iniciado anteriormente-, con el objeto de que ambos juicios sean resueltos en una sola sentencia"²⁶

El artículo 219 mencionado en la fracción en comento habla de las causales de acumulación de los juicios de nulidad, de manera que si se impugna ante el tribunal un acto materia de otro juicio en trámite, lo procedente será la acumulación de dicho juicio al expediente más antiguo, caso contrario ocurre si ese acto fue impugnado por otro medio de defensa diferente, como puede ser un recurso administrativo, en este caso, el Magistrado Instructor procederá a su desechamiento, en virtud de que el mismo acto ya fue materia de estudio del mismo recurso.

Cabe señalar que con lo anterior no se deja en estado de indefensión al contribuyente, puesto que éste puede impugnar la resolución recaída al recurso en cuestión en conjunto con el acto que fue materia del mismo, mediante el juicio de nulidad, lo anterior de conformidad con lo

²⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE LEGITIMIDAD. 7ª Edición, Porrúa, México 1998, pág 273

²⁶ OVALLE FAVELA, José. DERECHO PROCESAL CIVIL, 4ª Edición, Editorial Harla, México 1991, pág 90.



establecido por el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

Esta fracción vuelve a tocar el tema de la conexidad, pero respecto de las resoluciones que hayan sido impugnadas mediante procedimiento judicial; un ejemplo de estas es la optatividad que tienen los particulares afectados por una falta administrativa cometida por un servidor público de impugnar la negativa a la reparación del daño por la vía administrativa o la judicial, de conformidad con el artículo 77Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si el particular opta por acudir ante el poder judicial a impugnar dicha negativa, ya no podrá hacer lo por la vía administrativa interponiendo el juicio de nulidad.

IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

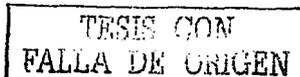
El juicio contencioso administrativo procede contra resoluciones que le causen perjuicio a los intereses de los particulares, una norma de carácter general y abstracto, como pueden ser las leyes, a los reglamentos o los decretos en materia fiscal no puede perjudicar a los particulares hasta que la autoridad aplique los mismos a través de un acto que cause perjuicio a aquellos.

Es necesario recordar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la ilegalidad de los actos administrativos, más no de leyes, puesto que esto le corresponde al Poder Judicial mediante el juicio de amparo.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

Uno de los principales requisitos para la procedencia del juicio de nulidad es que la resolución cause perjuicio en la esfera jurídica del particular, dicho perjuicio se acredita mediante los conceptos de impugnación, que es donde el promovente expresa la manera en que la resolución impugnada le causa perjuicio; si el promovente no señala dichos conceptos se entenderá que la resolución impugnada no le causa perjuicio y el Magistrado Instructor procederá a desechar la demanda.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.



Ante la inexistencia del acto impugnado procede el desechamiento de demanda, ya que sin éste no habría materia de estudio para el juicio.

Los actos impugnados ante el Tribunal deben estar expresados por escrito, la única excepción que permite el Código Fiscal de la Federación a esta regla es la negativa ficta, en donde el acto que afecta los intereses jurídicos del particular no existe en virtud de que la autoridad no ha resuelto un a instancia planteada por el particular ante las misma.

Todo acto que no cumpla con estos requisitos será inexistente para el Tribunal, un ejemplo de estos actos es la amonestación verbal que se le hace a un funcionario público.

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

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

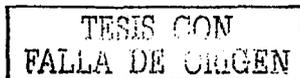
El artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior señala los casos en que los particulares pueden impugnar resoluciones administrativas en materia aduanera mediante los mecanismos contenidos en los tratados internacionales.

Estos casos están contenidos en las fracciones IV, V, VII y VIII del artículo de la Ley de Comercio Exterior, que como se vio anteriormente señala los casos en que procede el recurso de revocación en contra de resoluciones en materia aduanera.

La fracción XII del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación antes trascrita señala dos supuestos en que no procede el juicio de nulidad tratándose de los casos señalados por el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior: el primero de ellos es cuando no ha transcurrido el plazo para que los particulares recurran a los mecanismos señalados en los tratados, de manera que si queremos interponer el juicio de nulidad contra estas resoluciones debemos esperar que transcurran dichos plazos.

El segundo supuesto consiste en que no procede el juicio de nulidad si ya se optó por los mecanismos ya mencionados, el propio artículo 97, en su fracción I, de la Ley de Comercio Exterior señala que no procede el juicio de nulidad si ya agotamos dichos mecanismos, mismo que a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 97.-



(...)

I.- No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias;
(...)"

Asimismo, la fracción XIII del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación ratifica lo dispuesto por la fracción del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior antes transcrita, al señalar que no procede el juicio de nulidad contra los actos dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a las resoluciones que emanan de los multicitados mecanismos alternativos.

XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.

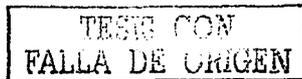
Esta fracción faculta a las leyes fiscales, como la Ley Aduanera, la Ley del Impuesto al Valor Agregado u otras a declarar un caso de improcedencia del juicio, como es el caso de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior estudiada anteriormente.

XV. Que hayan sido dictadas 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El fin de los tratados internacionales para evitar la doble tributación es equilibrar los sistemas fiscales de dos o más Estados adoptando criterios de tributación bien definidos que eviten una carga excesiva al contribuyente en un mismo ejercicio, sobre un impuesto determinado.

Los procedimientos de resolución de controversias contenidos en estos tratados se encargan de señalar cual de los países involucrados cobrará un impuesto determinado.

El artículo 125 del Código Fiscal de la Federación establece que estos procedimientos son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa establecidos en el mismo código, lo anterior nos puede llevar a pensar que el artículo 128 y la fracción del artículo 208 en comento del multicitado código tributario son contradictorias, lo cual no es así, ya que la misma fracción



establece que el juicio de nulidad es improcedente contra las resoluciones dictadas en estos procedimientos, si estos se dictaron con posterioridad a una resolución recaída a un recurso de revocación o a un juicio de nulidad, es decir, si se interpone ya sea el recurso de revocación o el juicio de nulidad, y la resolución recaída a estos fue desfavorable, y posteriormente se acude a los procedimientos contenidos en los tratados internacionales, no se podrá acudir al juicio de nulidad.

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

Con el fin de evitar la evasión fiscal, entendiéndose por esta "toda eliminación o disminución de un monto tributario producida dentro del ámbito de un país por parte de quienes jurídicamente están obligados a abonarlo y que coronan sus intenciones mediante la comisión de conductas fraudulentas o la omisión u omisiones violatorias de disposiciones legales"²⁷ los Estados celebran tratados de asistencia mutua en materia fiscal, con el fin de impedir que los evasores cumplan sus fines al abandonar el territorio de dicho Estado.

De manera que si la autoridad fiscal cobra un crédito fiscal que le fue requerido por otro estado en virtud de un tratado internacional de asistencia mutua, no se podrá combatir esta resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino por los medios de defensa que establezca la legislación del Estado requirente.

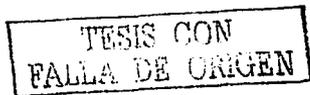
Por otra parte, el sobreseimiento consiste en la imposibilidad que puede tener la Sala para entrar al estudio del fondo de un asunto, mismo puede ser consecuencia de la improcedencia, en este el juicio concluye por cuestiones procesales y no de fondo como sucede cuando la Sala dicta una sentencia definitiva que estudia el mismo.

Las causales de sobreseimiento son mencionadas por el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, y son las siguientes:

I. Por desistimiento del demandante.

Desistirse es apartarse de alguna actividad que se esta realizando, renunciar a ella o dejar de hacerla, el desistimiento puede referirse a la acción, a la demanda, a una prueba, a un recurso, a un incidente, etc.

²⁷ JONSON OKHUYSEN, Eduardo, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo D-H, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996, págs. 1371 y 1372.



El desistimiento es definido por Eduardo Pallares de la siguiente manera: es una declaración que contiene un acto de voluntad por virtud de la cual, la persona que lo hace se aparta del ejercicio de una demanda, de una acción, de un recurso, y así sucesivamente"²⁸

Para que el desistimiento se considere como válido debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Debe hacerse en forma legal.
- b) La persona que se desiste debe tener facultades bastantes para ello.
- c) Que la voluntad de desistirse no este viciado por violencia.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

Como se mencionó antes, el sobreseimiento puede ser consecuencia de la improcedencia, de manera que si durante la tramitación del juicio sobreviene una causal de improcedencia, la Sala procederá a sobreseer el mismo.

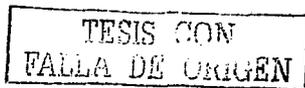
Lo normal es que las causales de improcedencia las denuncie la autoridad demandada al momento de contestar la demanda.

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

Esta fracción establece como posibilidad para sobreseer el juicio la muerte del demandante, pues se piensa que con su muerte ya nadie impugnará la legalidad de la resolución emitida por la autoridad.

Pero debemos recordar que los créditos fiscales, entendidos estos como actos administrativos no se extinguen por la muerte del particular al que van dirigidos, puesto que su objetivo no es afectar a los particulares, sino obtener ingresos en favor de la federación, de manera que si el particular al que van dirigidos fallece, la autoridad administrativa procede a hacer el cobro del patrimonio dejado por el de cuyos; y al ver su herencia afectada, lo más lógico es suponer que los herederos del mismo impugnen la resolución que afecta la herencia mencionada.

²⁸ PALLARES, Eduardo, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 11ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 119



De manera que no se sobreeserá el juicio con la muerte del demandante, siempre y cuando los herederos afectados por la resolución impugnada en el juicio acrediten su personalidad ante el Magistrado Instructor.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

La contienda en el juicio de nulidad versa sobre la legalidad de una resolución emitida por la autoridad administrativa; pero si la misma deja sin efectos dicha resolución el juicio se queda sin materia, y lo procedente es sobreseerlo.

V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Esta fracción abre la posibilidad de que más causales de sobreseimiento se encuentren contenidas en otras leyes, aunque en la realidad lo que sucede es que dichas leyes no contienen causales de sobreseimiento, sino de improcedencia, como es el caso del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, mismas que al acreditarse constituyen un impedimento a la Sala para pronunciarse en cuanto al fondo del asunto.

El artículo en comento señala que el sobreseimiento podrá ser total o parcial, ya que puede darse el caso de que en una sola demanda se impugnen diversas resoluciones, y la autoridad administrativa deje sin efecto a alguna de ellas, en este caso la Sala sobresee el juicio por lo que se refiere a dicha resolución.

4.- SEGUIMIENTO DEL JUICIO.

El seguimiento del juicio, es decir, el procedimiento, es el conjunto de pasos a seguir para la tramitación del mismo, no se deben confundir el procedimiento con el proceso, ya que como menciona acertadamente Eduardo Pallares, "El proceso es una institución establecida para realizar mediante ella la función de administrar justicia, mientras que el procedimiento es el conjunto de formas o maneras como se efectúa esa función", ese conjunto de formas o maneras, al que nosotros hemos llamado pasos a seguir, es marcado por el título VI del Código Fiscal de la Federación.

Antes de entrar al estudio de esos pasos, es necesario mencionar las reglas para el computo de los plazos, estas nos enseñarán a contar los mismos, lo que evitará que el promovente pase por eventualidades desagradables en la tramitación del juicio, el artículo 258 menciona dichas reglas, que son las siguientes:

I. Empezarán a correr el día siguiente a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

Esta primera regla nos menciona a partir de cuándo podemos empezar a contar nuestro plazo, pero también nos deja una duda al no decirnos cuándo surten efectos las notificaciones.

Dicha duda es aclarada por el artículo 255 del mismo Código, éste precepto dispone que las notificaciones surten sus efectos al día siguiente a aquél en que fueren hechas.

Aclarada la duda se puede saber a partir de cuando empezar a contar nuestro plazo; si las notificaciones surten efectos el día siguiente al que se realizan, y la regla en comentario dice que el término se empezará a contar a partir del día siguiente al que surte efectos la notificación se comenzará a contar el término a partir del segundo día al que nos notifican, así, si nos notifican un día lunes, dicha notificación surtirá sus efectos el día martes, por lo que el plazo se contará a partir del día miércoles.

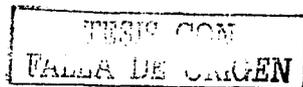
II. Si están fijados en días, se computarán sólo los hábiles entendiéndose por estos aquéllos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal durante el horario normal de labores. La existencia del personal de guardia no habilita los días en que se suspenden labores.

Los plazos en el juicio pueden estar fijados en días, cabe mencionar que esta es la regla general para los mismos, cuando así sea se contarán sólo los días hábiles, los cuales son señalados por acuerdo de Sala Superior año con año; de igual manera las notificaciones surtirán sus efectos en días hábiles, así si se nos notifica un viernes, dicha notificación surtirá sus efectos el día lunes, y se empezará a contar el plazo hasta el día martes.

III. Si están señalados en periodos o tienen una fecha determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles; no obstante, si el último día del plazo o la fecha determinada en inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

4.1.1.- DEMANDA.

El escrito inicial de demanda se presenta directamente ante la Sala en cuya jurisdicción se encuentre la sede de la autoridad demandada, si la autoridad emisora de la resolución impugnada en la demanda tiene su sede en Cuernavaca, la Salas competentes para conocer el asunto serán las Regionales Metropolitanas, ya que Cuernavaca se encuentra dentro de la jurisdicción de dichas Salas, la cual comprende el Estado de Morelos y el Distrito Federal.



Si se presenta la demanda ante una Sala que no es competente para conocer el asunto por razón del territorio, la misma la remitirá a la que considere competente.

Lo anterior constituye un buen medio para alargar el procedimiento si lo que se desea es prolongar el plazo para el cumplimiento de una obligación fiscal, si por ejemplo la Sala competente para conocer del asunto es la Peninsular, y se presenta en la Noroeste I, con residencia en Tijuana, se podrá alargar la tramitación del juicio hasta por tres meses en lo que la Sala Regional del Noroeste I se declara incompetente y remite los autos a la Sala Regional Peninsular.

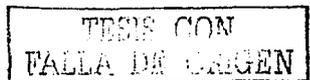
Asimismo, el artículo 207 faculta a los particulares para presentar su demanda por correo certificado con acuse de recibo siempre y cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde está la sede de la Sala, o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Anteriormente se consideraba que no importaba que la demanda fuera presentada por correo certificado con acuse de recibo desde una población fuera del domicilio del promovente, lo anterior era sustentado por la jurisprudencia dictada por el en ese entonces Único Tribunal Colegiado de Circuito del Décimo Sexto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en 1989, misma que disponía lo siguiente:

"DEMANDA DE NULIDAD. ENVIO POR CORREO CERTIFICADO DESDE UNA POBLACION DISTINTA A LA DEL DOMICILIO DEL PROMOVENTE. El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, en su párrafo segundo dispone que la demanda podrá ser enviada por correo certificado con acuse de recibo, tomando en cuenta como fecha de su presentación la del día de depósito de la pieza postal, no la relativa al día de la recepción en la Sala competente del Tribunal Fiscal de la Federación, siendo irrelevante el que la misma haya sido depositada en la administración de correos de una población distinta a la del domicilio del actor, puesto que lo trascendente es la certeza del tiempo en que se manifestó la voluntad a la que la ley otorga eficacia procesal."

Sin embargo en mayo de 1994 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por contradicción de tesis 20/93. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito en Materia Administrativa y el entonces único y ahora Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que debía prevalecer el siguiente criterio:

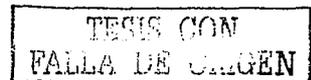
"DEMANDA DE NULIDAD. SU ENVIO POR CORREO CERTIFICADO DEBE EFECTUARSE EN EL LUGAR EN QUE TENGA SU DOMICILIO



EL DEMANDANTE. El artículo 207, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, establece en términos precisos, claros y terminantes que cuando el actor tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, éste puede enviar su demanda por correo certificado, con acuse de recibo, "siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante". Por consiguiente, no cabe la afirmación de que es irrelevante el que la demanda sea depositada "en la Administración de Correos de una población distinta a la del domicilio del actor", ya que ello es contrario a la correcta interpretación del numeral en cita y desvirtúa la razón y finalidad de la norma."

El particular está facultado para presentar su demanda por correo certificado con acuse de recibo, aún cuando su domicilio sea relativamente cercano al de la sede de la Sala Regional, dicho caso sucede cuando por ejemplo, el promovente tiene su domicilio en un municipio colindante al de la sede de la Sala en cuestión, de manera que no importa si el particular tiene su domicilio en el Municipio de Naucalpan, el cual es colindante con el municipio de Tlalnepantla, en donde actualmente se encuentra la sede de las Salas Regionales Hidalgo México, el particular, si así lo desea podrá presentar su demanda en la oficina de correos de Naucalpan, y la Sala de conocimiento no podrá desechar la demanda, lo anterior es sustentado por la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materias Penal y Administrativa del segundo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en enero de 1997, misma que dispone lo siguiente:

"DEMANDA DE NULIDAD. ES IMPROCEDENTE SU DESECHAMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD, SI SE PRESENTO POR CORREO CERTIFICADO Y EL DEMANDANTE TIENE SU DOMICILIO EN POBLACION DISTINTA AL LUGAR DONDE RADICA LA SALA FISCAL. El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, en la parte que interesa, dispone que la demanda de nulidad podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde está la sede de la Sala, o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante; en atención a ello, si en un caso las constancias de autos revelan que el particular demandante tiene su domicilio en el Municipio de Naucalpan, Estado de México, en tanto que la Sala se ubica en el diverso de Tlalnepantla, de la misma entidad federativa, debe concluirse que la resolución que confirma el auto que desecha la demanda de nulidad resulta injustificada, si estima que se trata de un hecho notorio que entre dichos municipios "no hay distancia de por medio, en tanto que son colindantes; que su zona habitacional es la misma; que se utilizan los mismos medios de transporte, escuelas, comercios; y, que por ser municipios diferentes no puede afirmarse que la población no sea la misma", pues se trata de consideraciones subjetivas que atienden a criterios demográficos,



geográficos y socio-económicos, a los cuales el legislador no hizo referencia."

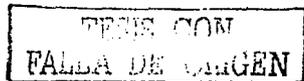
Es importante señalar que el correo certificado con acuse de recibo sólo se tramita ante el Servicio Postal Mexicano, ya que es el único servicio de correos reconocido por el Tribunal, de manera que si presentamos nuestra demanda por otro servicio de correos que no sea el mencionado anteriormente, corremos el riesgo de que el Magistrado Instructor deseche nuestra demanda, puesto que no tomará en cuenta la fecha en que depositamos la demanda, sino la fecha que obre en el sello de la oficialía de partes, que puede ser uno o dos días después de la presentación de la demanda.

El término de cuarenta y cinco días para la interposición de la demanda puede suspenderse en tres casos, de conformidad con lo establecido por los dos últimos párrafos del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación; el primero de ellos se presenta cuando el interesado muere durante el plazo para iniciar el juicio.

Como se estableció al estudiar las causales de improcedencia, los créditos fiscales repercuten en la mayoría de los casos en el patrimonio del contribuyente, dicho patrimonio tiene que ser administrado por el albacea al morir éste, sin embargo, aquel (el albacea) tiene que ser nombrado por el de cujus, o bien por un juez, y además debe aceptar el cargo para poder administrar dicho patrimonio; todo lo anterior toma tiempo, por lo que si el término para interponer la demanda sigue corriendo y no hay nadie para velar por ese patrimonio se estaría dejando en estado de indefensión a los herederos, quienes verían afectados sus intereses jurídicos al ver mermada su herencia por un crédito fiscal que no pueden impugnar, en este caso la suspensión cesará cuando el representante, es decir, el albacea acepte el cargo.

El tercer caso por el cual se puede suspender el término para la interposición de la demanda se presenta cuando el particular no puede defender sus intereses ya sea porque el mismo haya sido declarado incapaz, es decir, que aun teniendo los dieciocho años que marca nuestro Código Civil, no tenga capacidad de ejercicio o capacidad procesal, declarada la misma por un juez, a esto en el Derecho Civil se le conoce como "estado de interdicción"; o bien, sea declarado ausente por la misma vía. La suspensión en este caso cesará cuando el tutor del incapaz o el representante legal del ausente acepten sus respectivos cargos.

En el primer y el tercer caso la suspensión no podrá ser mayor a un año.



El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación nos dice los requisitos que debe contener la demanda, mismos que son los siguientes:

1. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala regional competente.

El juicio de nulidad puede ser promovido tanto por personas físicas como por personas morales, en este caso, se debe señalar tanto el nombre de la persona moral, como el de quien promueve en su nombre, de otro modo, la Sala no podría cotejar el mismo con el que aparece en el documento con el que se pretenda acreditar la personalidad.

Para mayor comodidad y seguridad es importante señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones, el cumplimiento de lo anterior evitará que el promovente dé vueltas innecesarias para ver el seguimiento que se le está dando a su asunto.

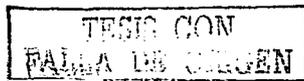
2. La resolución que se impugna.

La resolución impugnada no es otra cosa que el documento base de nuestra acción, es extremadamente importante señalar en la demanda dicho documento, ya que las consecuencias de no hacerlo serían desastrosas, como se verá más adelante, la resolución impugnada tiene tres elementos importantes a saber y lo más recomendable es señalar los mismos, a efecto de evitar que la Sala nos requiera que aclaremos cuál es la resolución impugnada, lo que nos llevaría a prolongar innecesariamente el juicio, dicho elemento son: número de oficio o crédito, fecha de emisión, y el cargo del funcionario que lo firmó.

Si se está impugnando una resolución negativa ficta se deben señalar los datos precisos de la petición no resuelta, estos son, la petición o recurso a que recae la resolución negativa ficta, la fecha de presentación, y la autoridad ante la que fue presentada.

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

En el escrito inicial de demanda se deben señalar con precisión a las autoridades a las que se están demandando, por autoridades demandadas se deberán comprender, en primer lugar, la unidad administrativa que emitió la resolución que nos causa perjuicio, posteriormente, el superior jerárquico de la misma, y finalmente, la Secretaría de Estado a la que pertenece dicha dependencia.



Es importante señalar estos datos, ya que si el actor no lo hace se corre el riesgo de que la Sala no les corra traslado a alguna de ellas, principalmente tratándose del titular de la Secretaría de Estado, lo que llevaría a que el juicio se atrase, ya sea por un recurso de reclamación interpuesto por la contraparte, o bien la regularización del procedimiento para el efecto de que se corra traslado a las demás autoridades.

Cuando el demandado es un particular, la autoridad administrativa está obligada a señalar con toda precisión el nombre y domicilio del mismo, ya que de no hacerlo la Sala estaría imposibilitada para correrle traslado, lo que llevaría a más demoras en la tramitación del juicio por el requerimiento que se debe hacer a la autoridad a efecto de que subsane su error.

4. Los hechos que den motivo a la demanda.

A diferencia de otras materias, como la civil o la penal, en las que los hechos juegan un papel determinante para resolver en uno u otro sentido, en el juicio contencioso administrativo son sólo una mera formalidad, puesto que el Magistrado Instructor resolverá con base en los conceptos de impugnación y no en los hechos.

Para cumplir con esta formalidad nuestros hechos sólo se pueden referir a la fecha en que fue emitida y notificada la resolución impugnada.

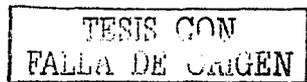
5. Las pruebas que ofrezca.

Es necesario señalar claramente las pruebas con las que se pretenda acreditar la ilegalidad de la resolución impugnada, en el juicio de nulidad las pruebas más comunes son las documentales, si se ofrecen este tipo de pruebas es necesario señalar el número de oficio, el funcionario que lo emitió, así como la fecha de emisión del mismo en caso de ser documentales públicas; si ofrecemos documentales privadas se deben señalar claramente los datos del documento que se ofrece como prueba, como son la fecha de emisión, el nombre de la persona que lo firmó, así como describir de qué trata dicho documento.

Si se ofrecen pruebas testimoniales o periciales debemos precisar los hechos sobre los cuales versarán las mismas, así como el nombre y domicilio de los peritos o de los testigos, según sea el caso.

6. Los conceptos de impugnación.

Los conceptos de impugnación constituyen la base para que el Magistrado Instructor resuelva en uno o en otro sentido, son la piedra angular de la demanda, la omisión de su señalamiento es como si no se hubiera



presentado la misma, o bien, si se hace indebidamente, se puede dar por perdido el juicio.

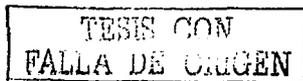
En los conceptos de impugnación de debe señalar con precisión la parte de la resolución impugnada que lesione los derechos del demandante, mencionando el o los preceptos jurídicos que se dejaron de aplicar, o bien, que fueron aplicados indebidamente por la autoridad demandada, señalando asimismo los razonamientos lógico jurídicos por los que se llegue a la conclusión de que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso.

Estos mismos requisitos fueron señalados por la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en la siguiente tesis, publicada en la revista del mismos Tribunal en noviembre de 1990:

"CONCEPTO DE AGRAVIO.- REQUISITOS QUE DEBE REUNIR.-Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que lesione alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, externando asimismo los razonamientos lógico jurídicos por los que llegue a la conclusión de que, efectivamente, existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto. En consecuencia, si la actora no cumple con estos requisitos y se limita a decir que los artículos invocados por la autoridad no son aplicables, debe confirmarse la resolución por falta de expresión de agravios."

El daño causado a los intereses del demandante no sólo se puede dar por una acción de la autoridad al admitir una resolución, sino también cuando ésta deja de examinar un concepto de ilegalidad al resolver un recurso administrativo, esta situación se puede hacer valer ante el Tribunal como un concepto de impugnación para el efecto de que se tome en cuenta por la autoridad al cumplimentar la sentencia; al respecto, la Sala Superior del multicitado Tribunal se ha pronunciado de la siguiente manera:

"CONCEPTO DE NULIDAD.- LO CONSTITUYE AQUEL EN EL QUE SE SOSTIENE QUE EN LA RESOLUCION QUE RESOLVIO EL RECURSO NO SE EXAMINO UNA CUESTION PLANTEADA EN EL MISMO.- Si bien las resoluciones administrativas tienen presunción de validez, por lo que corresponde a los interesados esgrimir las argumentaciones jurídicas con que pretendan desvirtuarlas, si debe ser considerado como concepto de anulación aquel que sostiene que la resolución impugnada no se hizo cargo de un planteamiento específico que el actor había hecho valer en el recurso administrativo al que recayó aquélla, pues resulta que al no estudiarse ese planteamiento se afecta la garantía de audiencia del



recurrente, por lo que resultará no sólo procedente sino necesario que la Sala del conocimiento entre al estudio de esa alegación al dictar su fallo y de encontrarla fundada podrá declarar la nulidad de la resolución, con base en la misma."

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

Es necesario señalar el nombre y el domicilio del tercero que tenga un interés en el juicio para que la Sala esté en posibilidad de llamarlo a juicio, con el fin de que pueda defender sus derechos.

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

Este último requisito se va a desahogar en los puntos petitorios de la demanda, en los que generalmente se pide que se admita a trámite la misma y se le corra traslado a las demandadas para que la contesten en el término de ley, pero también en estos se puede solicitar a la Sala la sentencia que consideremos adecuada con nuestras pretensiones, bien puede ser para efectos o lisa y llana.

Pero además, el precepto faculta al demandante para solicitar las cantidades que considera que le deben ser pagadas por la autoridad, esto se da principalmente en los casos señalados por el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, que habla de la devolución del pago de lo indebido.

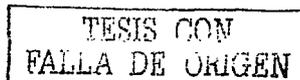
Las consecuencias jurídicas por la omisión de alguno de estos requisitos son las siguientes:

Si se omite señalar la resolución impugnada, o bien, no se formulan conceptos de impugnación el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda.

Si no se señalan la autoridad demandada, los hechos, el nombre del tercero interesado o los puntos petitorios, se nos requerirá para que en el término de cinco días subsanemos estas omisiones, de no hacerlo así, el Magistrado Instructor tendrá por no presentada la demanda.

Sin embargo, el artículo en comento no aclara si es necesario que se omitan todos estos datos para tener por no presentada la demanda, al respecto el Primer tribunal Colegiado del Octavo Circuito se ha pronunciado de esta manera en la siguiente jurisprudencia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en marzo de 1996:

"DEMANDA DE NULIDAD, INTERPRETACION DEL ARTICULO 208 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Atendiendo a la interpretación gramatical del último párrafo del artículo 208 del



Código Fiscal de la Federación, vigente en 1994, que previene: Cuando se omitan los datos establecidos en las fracciones I, II, III y IV, el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta", se aprecia que la expresión "omisión de datos" da la idea de varios, esto es, de más de uno; por lo que si la actora deja de observar el requisito de indicar en su demanda de nulidad, el Registro Federal de Contribuyentes, es obvio que se traduce en el incumplimiento de uno de los requisitos a que se refiere la fracción I, por lo que no puede ser motivo suficiente la ausencia de uno de ellos, para desechar la demanda, pues el legislador no distinguió, ni señaló tampoco que faltando sólo uno de los requisitos de las fracciones citadas, la consecuencia sería el desechamiento de la demanda, pues el ordenamiento legal, únicamente previene que cuando se omiten los datos establecidos en dichas fracciones, la sanción sería el desechamiento; por lo que al referirse en plural el término "los datos", es claro que se refiere a más de uno; interpretarlo de otra forma y desechar la demanda sería negarle al causante el acceso a la justicia fiscal."

Es importante aclarar que actualmente el Registro Federal de Contribuyentes no está señalado como requisito de la demanda por el artículo 202 de Código Fiscal de la Federación, si bien ésta jurisprudencia dice que se debe omitir más de uno de los requisitos para tener por no presentada la demanda, también lo es que esto depende muchas veces del criterio del Magistrado Instructor.

Por otro lado, si se omiten señalar las pruebas, estas se nos tendrán por no ofrecidas, previo requerimiento que nos haga el Magistrado Instructor, el cual se deberá desahogar en cinco días.

Los documentos que se deben anexar a la demanda son por el artículo 209 del Código Tributario Federal, y son los siguientes:

1) Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

Las copias de traslado son indispensables para la tramitación del juicio, ya que sin ellas, la autoridad demandada se vería imposibilitada para contestar la demanda, al no contar con ningún antecedente de la resolución que estamos impugnando, así como de las causas por las cuales consideramos que dicha resolución es ilegal, todo lo anterior nos llevaría a cometer una violación de procedimiento, puesto que se estaría dejando a la autoridad en estado de indefensión.

Para saber cuantas copias se deben acompañar al escrito de demanda es necesario tomar en cuenta cuántas autoridades se están señalando como demandadas, como se mencionó cuando al hablar de las

partes en el juicio, las autoridades demandadas son por lo general la emisora, su superior jerárquico y el titular de la Secretaría de Estado o dependencia a la que pertenezca dicha autoridad, de manera que el número ideal de copias que debemos acompañar a la demanda son tres, a menos que en el juicio exista un tercero interesado, caso en el cual se deberá acompañar una copia más de la demanda y los anexos.

Al presentar la demanda ante la Oficialía de Partes del Tribunal será necesario llevar una copia más de nuestro escrito inicial de demanda, para que obre como acuse de recibo, ya que de no hacerlo se descompletarán nuestras copias y la Sala nos requerirá para que exhibamos la copia faltante.

2) El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien, señalar los datos de registro del documento con el que la acredita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

El documento más idóneo para acreditar la personalidad del promovente es el poder notarial, mismo que por regla general se debe exhibir en copia certificada, de lo contrario la Sala requerirá al actor para que lo presente, si el promueve el juicio es una persona diversa al representante legal del actor, como puede ser un delegado de dicho representante, se deberá anexar copia certificada del instrumento notarial de donde se desprenda que la persona que otorgó dicho poder tiene facultades suficientes para ello, así como la copia del instrumento notarial donde el representante legal del actor autorice al delegado para pleitos y cobranzas.

Por otra parte el actor puede acreditar su personalidad con la misma resolución impugnada, si es que en ella dicha personalidad le fue reconocida por la autoridad demandada.

Otros documentos con los que se puede acreditar la personalidad son los mencionados en el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, como son la carta poder, si es que cumple con los requisitos que señala el mismo precepto, o bien con otros que no señale el mismo necesariamente, como puede ser una constancia de mayoría si estamos representando a un ejido, o una constancia de nombramiento, si representamos a un municipio.

Sin embargo, la manera más práctica y efectiva de acreditar la personalidad es mediante el registro del documento que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; este registro puede obtenerse ante la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal o bien ante el Magistrado Presidente de alguna Sala Regional, al término del trámite se proporcionará un número de registro, una vez que hayamos obtenido el mismo lo único que se tiene que hacer al promover la demanda es mencionar el

9.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

número de registro, el libro y la página del mismo, así como ante quien se realizó dicho trámite, ya sea ante la Secretaría General de Acuerdos, o bien ante una Sala Regional, es este caso se deberá especificar la Sala Regional donde se encuentre el número de registro.

3) El documento en que conste el acto impugnado.

Como se mencionó al hacer el comentario del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, el acto impugnado es el documento base de nuestra acción, si por ejemplo, lo que estamos impugnando es un crédito fiscal debemos anexar el documento donde la autoridad nos impuso dicho crédito.

Ahora bien, si lo que impugna es una resolución negativa ficta, deberemos anexar el escrito en el que obre el sello de recepción de la autoridad que no ha resultado nuestra petición.

Puede suceder que no se conozca el acto administrativo que se pretenda impugnar, de ser así, se deberá expresar dicha situación en la demanda, señalando la autoridad a quien se atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

4) La constancia de la notificación del acto impugnado.

Es importante acompañar esta constancia a la demanda, ya que con base en ella la Sala hará el computo del término para saber si la misma fue presentada en tiempo o no.

Si no se recibe la constancia de notificación, o esta se realizó por correo, así se manifestará en el escrito de demanda, señalando la fecha en se practicó dicha notificación.

5) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

Si se pretende ofrecer la prueba pericial no sólo se deber señalar el nombre y domicilio del perito, sino que también será necesario hacer del conocimiento de la Sala las cuestiones en concreto que se aclararán con dicha prueba, para lo cual se deberá exhibir por separado el cuestionario, mismo que tendrá que llevar la firma del promovente, de lo contrario se violaría lo dispuesto por el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación.

6) El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, mismo que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

Es necesario anexar las preguntas que se pretenden hacer a los testigos, puesto que el Magistrado Instructor debe calificarlas de legales antes del desahogo de la prueba; por lo que respecta a lo establecido en la última parte de la fracción en comento se refiere a los casos en que la prueba deba ser desahogada por medio de exhorto, cuando los testigos no tengan su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala de conocimiento.

En este caso, la prueba será desahogada por la Sala donde se encuentre el domicilio de los testigos.

7) Las pruebas documentales que ofrezca.

Como es bien sabido, la prueba documental se desahoga por sí misma, de manera que si no se anexan los documentos ofrecidos como prueba en la demanda el Magistrado Instructor no estará en posibilidad de estudiarlas, por lo que procederá a tenerla por no ofrecida al no ser posible su desahogo.

Si el oferente no tiene en su poder los documentos ofrecidos como prueba, deberá señalar el archivo o el lugar donde se encuentran, para que a su costa se mande pedir copia certificada de los mismos, o bien, que la Sala requiera su remisión cuando sea legalmente posible, para esto se deberá señalar con toda precisión cuales son los mismos, y si estos están a su disposición bastará con que se acompañe copia de la solicitud, presentado por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

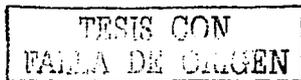
El mismo artículo 209 del Código Fiscal de la Federación establece que se entiende que los documentos están a disposición del oferente cuando legalmente este pueda obtener copia certificada de los mismos.

Si no se adjuntan estos documentos a la demanda, el Magistrado Instructor requerirá al oferente para que lo haga en el término de cinco días; las consecuencias jurídicas por no cumplir con este requerimiento son las siguientes:

Si se trata de las copias de traslado, del documento con el que se acredite la personalidad, del documento donde conste el acto impugnado o de la constancia de notificación del mismo se tendrá por no presentada la demanda.

Si se trata de los medios necesarios para el desahogo de las pruebas contenidas en las tres últimas fracciones, estas se tendrán por no ofrecidas.

Una vez estudiados todos los elementos necesarios de la demanda abordaremos un tema que ni la legislación ni la doctrina se han atrevido a estudiar, la presentación de la demanda en la oficialía de partes.



Resulta indispensable tocar este tema, ya que es en éste momento en el que se puede perder el juicio, todo lo que haré mención es este tema no es invención mía, sino lo aprendido en un año a cargo de dicha área dentro del Tribunal.

En primer lugar, si queremos que la demanda sea recibida rápidamente se deberá presentar en el siguiente orden:

1. Escrito inicial.
2. El poder notarial, o el documento con el que pretendamos acreditar nuestra personalidad.
3. La resolución impugnada, o la copia de la instancia sin resolver, con el sello de recepción de la autoridad, cuando impugnemos una negativa ficta.
4. La constancia de notificación.
5. Los documentos que anexemos como prueba.

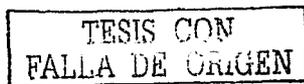
Para evitarnos una desagradable sorpresa y que nuestra demanda se tenga por no interpuesta debemos revisar que esté firmada antes de presentarla, asimismo, que la firma sea autógrafa y no fotocopia.

Cuando nos sea entregado nuestro acuse de recibo, debemos preguntar al Oficial de Partes cómo podemos obtener el número de expediente asignado a nuestra demanda.

Para terminar con el tema de la demanda justificaré el por qué se ha hecho tanto énfasis en el mismo; el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se lleva esencialmente por documentos, de manera que si se presenta una demanda con todos los requisitos que marca el Código, se elaboran conceptos de impugnación claros y se relacionan debidamente con las pruebas que se anexaron a la misma, lo más seguro es que se obtendrá una sentencia favorable a nuestros intereses.

4.1.2.- CONTESTACIÓN.

Si la Sala admite a trámite la demanda, correrá traslado, es decir, emplazará a las autoridades que fueron señaladas como demandadas para que la contesten en el término de cuarenta y cinco días.



Si en la demanda no fue señalada alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, la Sala, de oficio le correrá traslado para que la conteste en el término señalado anteriormente.

Si son varias las autoridades demandadas en el juicio el término de cuarenta y cinco días para contestar la demanda correrá individualmente para cada una de ellas, de acuerdo a la fecha en que hayan sido notificadas.

La contestación tiene gran similitud con la demanda en cuanto a los requisitos que debe contener, con la diferencia de que en la demanda se señalará la autoridad que contesta, así como el nombre, el cargo, y la firma del funcionario que promueve la misma, el cual debe contar con las facultades suficientes para ello, facultades que debe acreditar en el cuerpo de la misma contestación.

Pero además, la autoridad expresara lo siguiente en la contestación, de conformidad con lo establecido en el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación:

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

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que suspenden el procedimiento durante su tramitación, en el juicio de nulidad son, el de incompetencia en razón del territorio, el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, y el de recusación por causa de impedimento. La naturaleza y tramitación de los mismos se estudiarán en el punto cuarto del presente capítulo.

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

Estas consideraciones no son otra cosa que las causales de improcedencia y sobreseimiento, contenidas en los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, las cuales se estudiaron con anterioridad.

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

En esta parte la autoridad dará su versión de cómo ocurrieron los hechos, por ejemplo, afirmando que efectivamente dictó la resolución impugnada en el juicio, y que dicha resolución le fue debidamente notificada al actor con todos los requisitos que marca la ley, etc.

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

Estos argumentos son la base de la contestación, ya que es por medio de estos que la autoridad puede desvirtuar los conceptos de impugnación planteados por el actor en su demanda.

Dichos argumentos se traducen en causales de validez, por medio de las cuales la autoridad defiende la legalidad de la resolución emitida por ella, ya sea manifestando que los preceptos contenidos en la resolución son los adecuados, que los mismos fueron debidamente aplicados, que se respetaron todos los requisitos procesales durante la tramitación del recurso administrativo en su caso.

V. Las pruebas que ofrezca.

Al igual que el actor, la autoridad podrá señalar otro tipo de pruebas además de las documentales, como puede ser una testimonial o una pericial, en este caso la autoridad también estará obligada a precisar los hechos sobre los cuales deban versar dichas pruebas, así como el nombre y domicilio de los peritos o los testigos, de lo contrario se le tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

De conformidad con el artículo 214 del Código Fiscal de la Federación el demandado deberá adjuntar lo siguiente a su contestación de demanda:

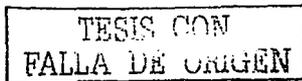
1. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

Así como en la demanda, es indispensable que se le corra traslado al actor y al tercero de la contestación y de los documentos anexos a la misma, para que estén en posibilidad de defender sus derechos si la sentencia les fue desfavorable, o bien, en caso de que la Sala conceda plazo para ampliar la demanda.

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

Lo anterior hace alusión al juicio de lesividad, en el cual es el particular quien obra como demandado en el mismo, éste está obligado a acreditar su personalidad ante la Sala, los documentos con los que el particular puede acreditar su personalidad en este caso son los mismos que fueron mencionados al estudiar la personalidad en el escrito de demanda.

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



Dicho cuestionario resulta indispensable, ya que a través de éste se manifestarán específicamente los hechos sobre los cual versará dicha prueba.

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

Si el actor ofrece la prueba pericial, la autoridad al momento de contestar la demanda tendrá derecho a ampliar el cuestionario ofrecido por aquel, esto es, podrá plantear cuestiones no previstas en el cuestionario ofrecido por su contraparte respecto de la prueba pericial ofrecida.

Esto podría interpretarse como una ventaja que se le da a la demandada, ya que el cuestionario de su contraparte no contendría los nuevos planteamientos que insertó en el propio; lo cual no es así, ya que si los dictámenes de las partes son contradictorios, la Sala nombrará un perito tercero en discordia, quien al hacer su dictamen contemplará las cuestiones planteadas por los cuestionarios ofrecidos por ambas partes de forma imparcial.

Lo anterior nos deja una incógnita, qué pasa cuando es la autoridad al momento de contestar la demanda quien ofrece primeramente dicha prueba; en este caso nos tenemos que apoyar en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en su artículo 297, fracción I, que a la letra dice lo siguiente:

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

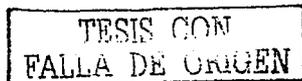
**I.- Diez días para pruebas.
(...)"**

De manera que si es la autoridad demandada quien ofrece primeramente la prueba pericial al momento de contestar la demanda, la Sala correrá traslado al actor del cuestionario planteado por la autoridad, para que lo amplíe en el término de diez días.

5. Las pruebas documentales que ofrezca.

Así como en la demanda, la autoridad debe anexar los documentos que ofrezca como prueba en la contestación de la demanda, puesto que las pruebas documentales se desahogan por sí misma por su especial naturaleza, pero para que ocurra esto es necesaria su presentación.

Sin embargo, el mismo Código marca una excepción a esta regla en su artículo 214, al señalar que las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de comercio



Exterior como gubernamental confidencial, o la información 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 estos documentos antes de cerrar la instrucción.

Por lo que respecta a las consecuencias por no anexar los documentos antes mencionados son aplicables los dos últimos párrafos del artículo 209 del multicitado Código Tributario, de manera que si no se presentan las copias de traslado, o no se acredita la personalidad por la demandada tratándose del juicio de lesividad, el magistrado Instructor tendrá por no contestada la demanda, y tratándose de las demás fracciones se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

Cuando se habló de la demanda se mencionó que el actor podía manifestar que la resolución no le había sido notificada, o bien, que la misma le fue notificada por correo; la autoridad demandada puede hacer valer la extemporaneidad de la demanda si en la contestación anexa las constancias de notificación de la resolución impugnada, en este caso el Magistrado Instructor concederá a la actora el término de cinco días para que las desvirtue, de no hacerlo se presumirá legal la diligencia de notificación de la resolución impugnada, lo que puede traer como consecuencia que el Magistrado Instructor decrete el sobreseimiento del juicio.

Tratándose de una resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma, aunque lo más común es que presente la instancia sin resolver al momento de contestar la demanda.

La contestación de la demanda es el momento procesal más oportuno para que la autoridad se allane a las pretensiones de la actora, o bien para que revoque la resolución impugnada, causando el sobreseimiento del juicio; aunque esto lo puede hacer en cualquier momento del juicio, siempre y cuando no se halla cerrado la instrucción, de conformidad con el último párrafo del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

Puede darse el caso de que las contestaciones que formulen la autoridad emisora y la Secretaría de Estado, departamento administrativo u órgano descentralizado de que dependa aquella, algunas contradicciones, si esto llega a ocurrir se tomará en cuenta, por lo que respecta a dichas contradicciones, lo manifestado por los últimos, es decir, se le da prioridad al superior jerárquico, lo anterior de conformidad con lo establecido por el artículo 216 del Código Fiscal de la Federación.

Dentro del artículo 215 del multicitado Código Fiscal, encontramos una prohibición a las autoridades al momento de contestar su demanda, dicha

prohibición consiste en que las autoridades no podrán cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Pero, ¿qué pasa si por alguna razón se tiene por no contestada la demanda, el artículo 212 del Código Fiscal establece que se tendrán por ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados; de manera que el hecho de que se tenga por no contestada la demanda no constituye una garantía de que el actor haya ganado el juicio.

4.1.3.- AMPLIACIÓN.

La ampliación de demanda se puede definir como la oportunidad que tiene el actor de manifestar lo que a su derecho corresponda con relación a hechos o documentos que desconocía al momento de interponer su demanda, y se podrá interponer en el término de veinte días.

De conformidad con el artículo 210, los casos en que el actor puede ampliar su demanda son los siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

Como ya se mencionó, es en la contestación donde generalmente la autoridad presenta la instancia no resuelta, por lo que es necesario darle la oportunidad al actor de que la impugne si esta es perjudicial a sus intereses, puesto que de lo contrario se cometería una violación de procedimiento al dejar en estado de indefensión al actor.

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.

Muchas ocasiones el actor desconoce el acto que impugna, porque sólo le llega la notificación e inclusive sólo el citatorio de la misma, de manera que la autoridad se ve obligada a presentar el acto principal, o bien la constancia de notificación, razón por la cual es indispensable que el actor manifieste lo que a su derecho corresponda, de lo contrario, como se ha comentado antes se cometería una violación de procedimiento, al dejar en estado de indefensión al actor.

III. En los casos previstos por el artículo 209 Bis.

El artículo 209-Bis del Código Fiscal de la Federación nos establece las reglas a seguir cuando el acto no fue notificado, o bien cuando lo fue ilegalmente, así como cuando el actor no conoce el acto impugnado, y son las siguientes:

- a) Cuando el demandante conozca el acto impugnado, se hará valer conjuntamente la impugnación contra la notificación y el acto en el escrito de demanda, en donde manifestará la fecha que conoció el acto.
- b) Si el actor manifiesta desconocer el acto que está impugnando así lo expresará en la demanda y señalará la autoridad a quien atribuye el acto, en este caso la autoridad exhibirá el acto al momento de contestar la demanda, mismo que podrá ser impugnado por el actor en la ampliación.
- c) La tercera regla consiste en que el Tribunal deberá estudiar primeramente los conceptos de impugnación que versen contra la notificación del acto impugnado; si resuelve que la notificación fue practicada de manera ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto impugnado en el juicio desde el momento en que la autoridad lo da a conocer al momento de contestar la demanda. Pero si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente el Magistrado Instructor sobreseerá el juicio con relación al acto combatido en el mismo.

Esta última regla puede prestarse a ciertas confusiones, puesto que cuando se habló de la contestación de demanda se dijo que cuando la constancia de notificación se da a conocer en la contestación se le dará a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe, lo que no lleva a preguntarnos en qué casos se le darán los cinco días para desvirtuar las constancias de notificación y en cuales se le dará plazo para ampliar la demanda.

Efectivamente, cuando la autoridad al momento de contestar la demanda exhiba las constancias de notificación se le dará plazo a la actora para ampliar su demanda, a menos que la autoridad expresamente manifieste en su contestación la extemporaneidad de la demanda, caso en el que se le dará a la actora el plazo de cinco días para que desvirtúe las constancias de notificación exhibidas por la demandada den su contestación.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Para no dejar en estado de indefensión al actor, se estableció esta fracción, que contempla otros casos fuera de la resolución impugnada o su constancia de notificación, con la salvedad de lo establecido por el artículo 215, que dispone que la autoridad no podrá cambiar los fundamentos de derecho al momento de contestar la demanda.

Los requisitos que debe contener el escrito de ampliación son los siguientes, de conformidad con el multicitado artículo 210 del Código Tributario:

1. El nombre del actor.
2. El juicio en que se actúa.

Es importante señalar que en esta, como en todas las promociones posteriores a la demanda, deben llevar el número de expediente en que se actúa, ya que de lo contrario la Sala no le dará recepción.

El mismo precepto nos dice qué es lo que debemos anexar a nuestro escrito:

- 1) Copia del escrito y de los anexos para cada una de las partes.
- 2) Las pruebas y documentos que se presenten.

Si las pruebas documentales no están en poder del demandante o no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente están a su disposición, se aplicará lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de no anexarse las copias para el traslado o los documentos ofrecidos como prueba, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que subsane dicha omisión en el término de cinco días, de no hacerlo, se le tendrá por no presentada la ampliación de la demanda, tratándose de las copias, y por no ofrecidas las pruebas, tratándose de los documentos ofrecidos como prueba en el escrito de ampliación.

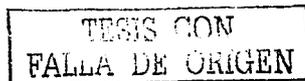
4.1.4.- CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN.

En el auto donde se tenga por ampliada la demanda se ordenará correr traslado de la misma y de sus anexos a la parte demandada, para que la conteste en el término de veinte días.

Las reglas para la contestación a la ampliación son las mismas que para la contestación de demanda, con excepción de que el demandado no está obligado a exhibir los documentos ofrecidos como prueba si previamente lo hizo al momento de contestar la demanda.

4.1.5.- OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el ofrecimiento de las pruebas, puede hacerse en la demanda, en la ampliación, o en la contestación



de ambas, sin embargo, el artículo 230, en su segundo párrafo faculta a cualquiera de las partes para ofrecer pruebas supervenientes, siempre y cuando no se haya cerrado la instrucción, al tenerse por ofrecidas dichas pruebas, el Magistrado Instructor correrá traslado a la contraparte para que en el término de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

Como regla general, en el juicio contencioso administrativo son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional por parte de las autoridades, es decir, del o de los funcionarios que emiten o notifican la resolución combatida en el juicio mediante la absolución de posiciones, y la rendición de informes por parte de las mismas; a menos que dichos informes versen sobre documentos que se encuentren en poder de las mencionadas autoridades, lo anterior de conformidad con el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

El mismo precepto faculta al magistrado instructor para allegarse de cualquier documento relacionado con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Aunque en el juicio son admisibles toda clase de pruebas, sólo se estudiarán las que se ven con más frecuencia en la tramitación del juicio, las cuales son:

1. Documental:
 - a) Concepto.

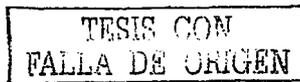
La prueba documental es la prueba que por lo general aparece en el juicio, debido a que se tiene mayor contacto con las pruebas documentales, debemos entender por documento, según Briseño sierra, lo siguiente:

"llámese documento a la escritura, instrumento u otro escrito autorizado, según los casos, con que se prueba, confirma o corrobora una cosa, o sirve para hacer constar una disposición o convenio o cualquier otro hecho, para perpetuar su memoria y poderlo acreditar cuando convenga."²⁹

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que prevengan las leyes.

- b) Ofrecimiento

²⁹ BRISEÑO SIERRA, Humberto, DERECHO FISCAL, 2ª Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1975, pág. 462



Dichas pruebas documentales se deben ofrecer y adjuntar en el escrito de demanda y en la contestación a la misma de acuerdo al artículo 209 fracción VII, penúltimo párrafo, y en el diverso 214, fracción VI, último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, señala que debe acompañarse la correspondiente traducción, si la prueba ofrecida está redactada en idioma extranjero, con la cual, se dará vista a la contraria para que manifieste lo que a su derecho convenga, en caso de oposición a la traducción se designará un traductor por parte del juzgador.

c) Carga de la Prueba.

El problema radica en cuál de las partes debe, en el caso de los documentos, exhibirlos en el juicio para acreditar la acción o la excepción según el caso.

Normalmente los particulares invocan como causal de anulación la falta de firma autógrafa en la resolución que impugnan, en virtud de ser ilegal, por falta de un requisito existencial del acto administrativo, según el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, así como el artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

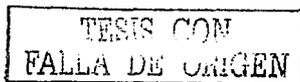
De tal suerte que, si la firma autógrafa es la que hace auténtica la resolución administrativa, debe exhibir el documento quien lo tenga en su poder para acreditar su existencia, por ende corresponde la carga de la prueba a quien jurídicamente tenga en su poder a la aludida resolución con firma autógrafa.

La autoridad demandada no podrá acreditar que la resolución impugnada cuenta con firma autógrafa, se exhibe para tal efecto únicamente la copia certificada, puesto que la afirmación de que un documento contiene firma autógrafa, sólo se prueba con la exhibición que se haga de su original, así como dicho documento debe ser entregado por parte de la autoridad al particular con anterioridad, pues si exhibe el original posteriormente, o copia certificada es improcedente.

d) Valoración.

Dependiendo de la naturaleza de los documentos, será la valoración por parte del juzgador, en virtud de que la ley otorga un valor diferente a los documentos públicos y a los privados.

El artículo 234, fracción I, del Código Fiscal de la Federación otorga pleno valor probatorio a los documentos públicos, respecto de aquellos hechos legalmente afirmados por la autoridad, pero si en los documentos



públicos se contienen declaraciones o manifestaciones de hechos de particulares, sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se realizaron tales declaraciones, pero no prueban la veracidad de lo que en ellos se declaró o manifestó.

Asimismo, el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 234 del Código Fiscal de la Federación señala que se entenderán legalmente afirmados los hechos que consten en las actas levantadas por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, estas actas pueden ser, por ejemplo, las levantadas en la realización de las visitas domiciliarias hechas por la autoridad fiscal para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los visitados.

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 202 contempla una regla de valoración del sistema de sana crítica puesto que en el caso de existir contradicción entre el contenido de documentos públicos y otras pruebas; el valor de los documentos públicos queda al prudente arbitrio del juzgador.

Respecto a los documentos privados, de conformidad con el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, su valor probatorio siempre es pleno siempre y cuando afecten los intereses de su autor, y si el autor es un tercero ajeno a las partes: sólo probará a favor del litigante que quiera obtener provecho de él y contra el litigante, siempre y cuando dicha contraparte no la objete.

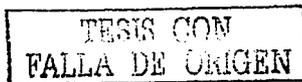
Cuando se exhibe copia de un documento, sólo se acredita la existencia del original, por lo cual si no se estima que no corresponde al original, ya sea a petición de parte o de oficio se solicitará el cotejo del original con dicha copia para determinar sobre la exactitud de su contenido.

De lo anterior se establece que las Salas de conocimiento deben valorar las pruebas documentales de acuerdo a su naturaleza y motivando las causas por las cuales le crean convicción o las desestima, pero nunca debe omitir su estudio, pues se caería en una violación al procedimiento.

2. Testimonial:

a) Concepto.-

La prueba testimonial es el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de los hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan, por haber caído en el dominio de sus sentidos, y que los mismos constituyen los puntos controvertidos.



Testigo es la persona que comunica al juez el conocimiento que posee acerca de determinado hecho, cuyo esclarecimiento interesa para la decisión del proceso.

La testimonial es un medio de convicción resultante de las declaraciones de personas (terceras) respecto de los hechos debatidos en el proceso.

B) Ofrecimiento.

En el juicio contencioso administrativo, la prueba testimonial está regulada por los artículos 208, fracción IV y 213, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, que hablan de la demanda y la contestación a la misma dentro del mencionado juicio:

Para ofrecer correctamente la prueba se deben señalar estos tres elementos:

- a) Hechos materia de la declaración.
- b) Nombres de los testigos.
- c) Domicilio de los testigos.

La importancia de señalar a los testigos y sus domicilios, es para tener la certeza de quiénes son los y dónde se les puede localizar para emplazarlos, convocándolos a comparecer a juicio.

Así como la precisión de los hechos sobre los cuales versará la declaración del testigo, mismos que servirán de sustento al Magistrado Instructor para formular el interrogatorio.

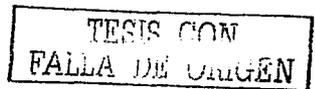
Para el caso de omisión a los tres requisitos anteriores procederá el desechamiento de la prueba, teniéndose por no ofrecida.

C) Desahogo.

En el auto mismo donde se admita la demanda o se tenga por formulada la contestación, debe proveerse acerca de la admisión de la testimonial correspondiente.

El artículo 232, del Código Fiscal de la Federación establece para la preparación y desahogo de la prueba lo siguiente:

"Artículo 232.- Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta



manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito. (...)."

De tal manera que, se determinará día y hora para la celebración de la audiencia, requiriendo al oferente para que presente a los testigos, y cuando manifieste no poder presentarlos el magistrado instructor los citará para que comparezcan, dicha citación se efectuará con apercibimiento de apremio si no se presentan sin causa justa.

En cuanto a las medidas de apremio, ni el Código Fiscal de la Federación ni la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contemplan disposición alguna que regule dichas medidas de apremio, por lo que se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que en su artículo 59 contiene como medidas de apremio las siguientes:

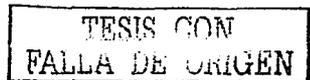
- 1) Sanción pecuniaria hasta por mil pesos.
- 2) El uso de la fuerza pública.

Si estas medidas fueren insuficientes, el Magistrado Instructor procederá penalmente en contra de los omisos por el delito de desobediencia, de conformidad con los artículos 178 y 179 del Código Penal Federal, que a la letra dicen lo siguiente:

"Artículo 178.- Al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la Ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

Al que desobedeciere el mandato de arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, dictados por autoridad judicial competente, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de diez a doscientos días multa."

"Artículo 179.- El que sin excusa legal se negare a comparecer ante la autoridad a dar su declaración, cuando legalmente se le exija, no será considerado como reo del delito previsto en el artículo anterior, sino cuando insista en su desobediencia después de haber sido apremiado por la autoridad judicial o apercibido por la administrativa, en su caso, para que comparezca a declarar."



Para hacer efectiva la medida de apremio contenida en los artículos anteriormente transcritos el presidente de la Sala, en términos de la fracción V, del artículo 35 del la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hará del conocimiento de la Procuraduría General de la República, el hecho generador de éste delito para que proceda a ejercer la acción penal correspondiente.

Basta que el oferente manifieste bajo protesta de decir verdad que no puede presentar a los testigos para que el magistrado instructor requiera su presencia, sin que proceda tener por no ofrecida la prueba, por el impedimento manifestado.

En el supuesto de que se ofrezca el testimonio de un funcionario público, éste se rendirá por escrito, tal y como lo establece el artículo 232 del Código Fiscal de la Federación, en su párrafo primero in fine, que señala:

"Artículo 232.-(...)
Las autoridades rendirán su testimonio por escrito.
(...)."

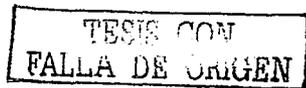
Aplicándose asimismo, lo establecido en el artículo 171 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que preceptúa que el testimonio se rendirá mediante oficio, debiendo otorgar el magistrado un término prudente para que rinda su testimonio, lo anterior con fundamento en la fracción I del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que otorga un término de diez días hábiles.

Una vez que los testigos comparecen en la fecha y hora señalados, se levantará acta pormenorizada, en la que se hace constar el lugar, fecha y hora de la comparecencia; y la manera de cómo acreditan quien dicen ser, exhibiendo el documento de identidad expedido por autoridad pública.

Antes de empezar el interrogatorio los testigos deben protestar conducirse con verdad, advertidos de las penas en que incurrirán los que se producen con falsedad. Una vez hecho lo anterior los generales del testigo (nombre completo, edad, estado civil, ocupación habitual, domicilio, si tiene algún parentesco con alguna de las partes, amistad o enemistad, y si tiene algún interés directo en el pleito o en otro similar).

A continuación se procederá a hacer el interrogatorio, en donde la oferente o su abogado interrogará en primer lugar al testigo, que será interrogado posteriormente por la contraparte.

Las preguntas deberán ser claras y precisas; las cuales no comprenderán más de un hecho o circunstancia.



Quando sea más de un testigo, se examinarán por separado y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las respuestas de los otros y procurando que la diligencia se agote en ese mismo acto.

No es necesario presentar por escrito el interrogatorio para examinar a los testigos, ya que las preguntas, así como las respuestas se formularán verbalmente, las que se asentarán pormenorizadamente, pudiendo el magistrado instructor el secretario interrogar al testigo.

Sólo se presentará en forma escrita cuando sea el testimonio de una autoridad, o en el caso de que el testigo resida fuera de la sede de la Sala Regional respectiva. El examen de estos testigos se hará mediante exhorto al Tribunal o a la Sala en que se ha de practicar la diligencia, acompañando copia de los interrogatorios de la oferente y su contraparte, en sobre cerrado, previa calificación del magistrado instructor.

Al concluir el interrogatorio, los testigos darán razón de su dicho y firmarán de conformidad en el acta levantada, si es que están de acuerdo con el contenido, ratificando así su testimonio, lo anterior atendiendo a lo señalado por los artículos 182, 183 y 184 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Concluida la declaración, deberán firmarse todas y cada una de las hojas que la contengan por el testigo, previamente de habersele leído el contenido, la cual plasmará al margen de cada hoja.

d) Valoración.

Para la valoración de la prueba de mérito, el Código Fiscal de la Federación establece un sistema de sana crítica, dejando a la prudente apreciación de la Sala, el valor que deba otorgarle, tal y como lo señala el artículo 234, fracción II, del citado código tributario federal que a la letra dice:

"Artículo 234.- (...)

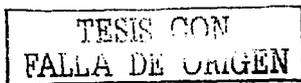
II.- El valor de la pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala. (...)"

3. Pericial:

a) Concepto.

La doctrina ha definido a la prueba pericial de la siguiente manera:

"Desde el punto de vista jurídico se afirma que el dictamen pericial es un medio probatorio que consiste en la opinión emitida en juicio por un tercero denominado perito, con el objeto de asesorar al juzgador en el



esclarecimiento de los puntos controvertidos, distintos al Derecho Nacional legislado, para crear en él una convicción o certeza ajustada a la verdad, a fin de dirimir justamente un litigio.³⁰

Por otra parte, el autor Mario Plugiese da otra opinión:

"...Pero nosotros no hemos creído en el deber de catalogar al peritaje entre las pruebas directas, considerando que tiene por objeto la inspección directa del objeto de la litis, o de la oposición, inspección que por regla general debería ocurrir por obra del mismo juez, de quien el perito es solamente el delegado."³¹

Para este autor, el perito únicamente es el delegado del juez, pues analiza en sustitución del juez un objeto o una cuestión:

De las definiciones anteriores se desprende que a dicha prueba le reconocen el carácter de objetiva, en virtud de tratarse de una opinión emitida por un tercero ajeno al proceso, el cual orientará al juzgador para que resuelva lo que en derecho proceda.

Cabe hacer la aclaración en el sentido de que el perito difiere del testigo, pues a éste se le piden noticias sobre ellos, en tanto que al perito se le pide un criterio, una apreciación, invocándose del testigo la memoria, mientras que al perito se le pide ciencia, arte u oficio, ya que se necesita precisamente conocimientos técnicos.

El perito como auxiliar del juzgador, necesita para demostrar su capacidad intelectual especial, exhibir; su título profesional que así lo acredite, aunado al requisito de imparcialidad con la que debe comportarse al rendir su dictamen, sin embargo no siempre implican la imparcialidad al rendir su dictamen, toda vez que al ser designados por las partes, se convierten en defensores de las mismas, no obstante lo anterior, respecto a los peritos oficiales, es decir, los nombrados por el tribunal y que son peritos terceros en discordia, son imparciales, pues ninguna de las partes cubre sus honorarios.

Para el caso de necesitarse conocimientos sobre una ciencia o arte diferente a la jurídica, el juzgador puede acudir a quien sea perito en dicha ciencia o arte para dilucidar la cuestión planteada, corriendo a cargo de las partes sus respectivos honorarios, igual trato se dará al perito valuador, cuyo nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, cubriendo sus honorarios las partes.

³⁰ GALVAN RIVERA, Flavio LA PRUEBA EN EL PROCESO FISCAL FEDERAL. 1ª Edición, Tomo VI de la Obra Conmemorativa de los 50 años del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1988, pag. 256

³¹ PLUGIESE, Mario, LA PRUEBA EN EL PROCESO TRIBUTARIO, editorial Jus, traducción de Alfonso González Rodríguez, México, 1949, pag. 79

b) Ofrecimiento.

Para el ofrecimiento de la prueba pericial, el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 208, fracción V, y 213 fracción V; señalan que en los escritos de demanda o de la contestación a la misma se deberá indicar lo siguiente:

"en caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y señalarán que nombre y domicilio del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas."

Concluyendo que son los tres requisitos.

- 1) Los hechos materia de la prueba pericial;
- 2) El nombre del perito, y
- 3) El domicilio del perito.

Acompañando al escrito de demanda o contestación, respectivamente el cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual, en términos del artículo 209 fracción V, y 214 fracción III, deberá ir firmado ya sea por el demandante o por el demandado.

Lo anterior con fundamento en el artículo 199 del código tributario federal, que preceptúa que toda promoción deberá estar firmada por quien la formule, y sin este requisito se tendrá por no presentada, lo que en el caso que nos ocupa si no se atiende el requerimiento de cuenta de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, la misma se tendrá por no ofrecida.

Ahora bien, la autoridad con fundamento en el artículo 214, fracción IV, puede adicionar el cuestionario para el desahogo de la prueba ofrecida por el demandante.

c) Desahogo.

El artículo 231 del Código Fiscal de la Federación nos habla del desahogo de esta prueba, al respecto manifiesta lo siguiente:

"Artículo 231.- La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

I.- En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su

legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de Ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II.- El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III.- En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV.- Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

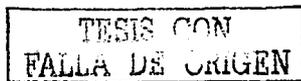
V.- El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar a perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes."

La fracción I, del artículo antes transcrito precisa que en el mismo auto en que se de cuenta de la contestación o de su ampliación se requerirá a las partes a fin para que en el término de diez días presenten a sus peritos, con el fin de que acrediten cumplir los requisitos correspondientes, acepten y protesten el cargo, con el apercibimiento de ley de que en caso de no presentarlos, se tendrá en cuenta únicamente el dictamen de la parte que cumpla el requerimiento aludido.

Lo que resulta lógico, en virtud de que, ya fijada la litis, presentados los argumentos de las partes y los cuestionarios correspondientes, es el momento indicado para presentar al perito para acreditar que reúne los requisitos necesarios para que pueda rendir su dictamen.

Los requisitos que deben cumplir los peritos están señalados por el artículo 144 del Código Federal de Procedimientos Civiles, precepto que a la letra dice:

Artículo 144.-
(...)



"Los peritos deben tener título en la ciencia o arte al que pertenezca la cuestión sobre que ha de oírse su parecer, si la profesión o arte no estuviere legalmente reglamentado. Si la profesión o arte no estuviere legalmente reglamentado, o, estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas, a juicio del tribunal, aun cuando no tengan título."

La propia ley determina que actividades profesionales requieren título o cédula para su ejercicio, ya que la prueba pericial es sobre una ciencia o arte reglamentado, por lo que el perito debe acreditar tener dichos conocimientos.

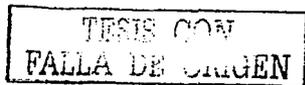
Una vez hecho lo anterior, en el sentido de acreditar el legal ejercicio de la profesión con que se ostenta o que es perito en la materia de que se trate, deberá aceptar el cargo y protestar su legal desempeño de manera expresa.

Dicha aceptación se hará constar por escrito, precisándose el lugar, fecha, la manera en que compareció el perito y acreditó su pericia, así como de la protesta respectiva, firmando el perito de conformidad; así mismo en el acta de cuenta, se otorgará de conformidad con el artículo 231, fracción III, un plazo de quince días para que presente su dictamen, con el apercibimiento de que en caso de omisión, únicamente se considerará el dictamen de perito que lo rinda oportunamente, haciéndose constar que en ese momento se le tiene por notificado al perito del contenido del acta y del apercibimiento respectivo.

En virtud de que el propio Código Fiscal de la Federación no realiza precisión alguna sobre hecho de que una vez presentado el peritaje y firmado, el perito tenga que comparecer ante el secretario de acuerdos a ratificarlo, no puede afectar el contenido del dictamen, ya que el código tributario no exige este requisito.

La sustitución del perito podrá hacerse valer en dos situaciones o momentos a saber, siempre y cuando se justifique la sustitución; el primer momento es antes de que venza el plazo concedido por el magistrado instructor para que el perito acredite que cumple con los requisitos exigidos, acepte y proteste el cargo.

El segundo momento en que se puede ubicar tal situación es antes de que venza el plazo para la rendición del dictamen correspondiente, con la salvedad de que un perito que se hubiese sustituido a otro antes de la aceptación y protesta del cargo, no puede ser sustituido otra vez antes de rendir su dictamen, esto es si se hizo la sustitución del perito antes de que venciera



el plazo para presentarlo, no se podrá hacer nuevamente antes de que venza el plazo para que el perito rinda el dictamen correspondiente.

Por lo que si el perito sustituido no presenta su dictamen únicamente se tendrá en consideración el presentado oportunamente por la contraparte.

Se declarará desierta la prueba en el caso de que las partes no presenten a sus peritos para a la aceptación y protesta, o no rindan oportunamente sus dictámenes.

El perito tercero en discordia será designado por la Sala, únicamente en caso que no coincidan los dictámenes presentados por los peritos de las partes, designándolo la Sala a éste de entre los que tenga adscritos, dicho nombramiento deberá contenerse en un acuerdo de Sala, firmado por los tres magistrados que la integran.

El Presidente del Tribunal a propuesta del contralor podrá designar o remover a los peritos, lo anterior de conformidad con el artículo 26, fracción XV, inciso b), de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

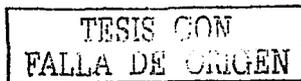
De tal manera que, en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa los peritos designados rendirán formal protesta de desempeñar su cargo.

Así, el perito designado por el Presidente del Tribunal ya ha acreditado reunir los requisitos correspondientes para el ejercicio de la profesión, en consecuencia, únicamente se solicitará por la Sala Regional respectiva al contralor del tribunal que designe al perito que deba actuar en el juicio correspondiente.

En el acuerdo de designación de perito, se le otorgará el plazo para la rendición de su dictamen, previamente al plazo de cinco días que tiene para que manifieste si se encuentra impedido para dicho cargo.

En el supuesto de que el perito tercero en discordia no presente su dictamen podrá ser removido por el tribunal, procediéndose de inmediata a designar nuevo perito.

En otro orden de ideas, los dos únicos casos en que las partes cubrirán los honorarios de los peritos, los contempla el artículo 231, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, que establece los siguientes casos.



1.- Que no exista perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje la Sala lo designará bajo su responsabilidad y los honorarios los cubrirán las partes, y

2.- Cuando se designe perito tercero valuador, cuyo nombramiento recaerá en una institución fiduciaria, siendo cubiertos sus honorarios por las partes.

d) Valoración.

El Código Fiscal de la Federación para evaluar la prueba pericial deja a la prudente apreciación de la Sala su valoración, de conformidad con el artículo 234, fracción II.

Dejándole a la Sala la obligación de analizar su sentencia el fondo de los dictámenes de las partes y del perito tercero en discordia, administrándolos con las demás pruebas, creando así su convicción.

No obstante lo anterior, la Sala puede hacer suyo alguno de los dictámenes rendidos, pero siempre motivando las causas por las cuales acepta las conclusiones de cierto dictamen.

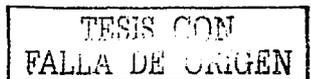
La Sala puede desestimar el dictamen cuando el mismo contenga opiniones jurídicas, ya que al perito únicamente le competen cuestiones técnicas.

Tal y como lo sostiene la siguiente tesis pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

“PRUEBA PERICIAL. SU EVALUACIÓN.- Si bien es cierto que el juzgador debe para asesorarse para la solución de cuestiones técnicas en la opiniones de los peritos con conocimientos específicos sobre la materia a dilucidar, también lo es que la aplicación de la ley sobre tales cuestiones compete en forma exclusiva al juzgador, razón por la cual éste está obligado a hacer una evaluación de los elementos de juicio, prescindiendo de aquellas opiniones de los peritos que inciden en forma directa y precisa con la aplicación de la ley o la solución jurídica del problema.”

4.1.6.- CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

Concluida la substanciación del juicio, y si no existiera ninguna cuestión pendiente de resolver, el Magistrado Instructor notificará a las partes por lista para que en el término de cinco días formulen sus alegatos por escrito, concluido este término, con o sin ellos se cerrará la instrucción del juicio, para



que los alegatos sean tomados en cuenta por la Sala al momento de emitir la sentencia, es necesario presentarlos en tiempo y forma.

Hay quienes sostienen que los alegatos son importantes en el juicio, cuando la verdad es que el Magistrado Instructor no los toma en cuenta al momento de emitir la sentencia, y si lo hace, sólo se limita a realizar una transcripción de una parte de ellos en la misma, ya que para resolver en un sentido u otro el Magistrado Instructor estudiará las cuestiones planteadas en los conceptos de impugnación contenidos en la demanda y la argumentación por parte de la demandada a los mismos en su contestación, lo anterior se puede constatar al revisar cualquier sentencia dictada por el Tribunal.

De manera que los alegatos sólo sirven para argumentar ante el Tribunal Colegiado de Circuito en vía de juicio de amparo, una violación del procedimiento por parte de la Sala, lo que nos traería una resolución favorable en esta vía para el único efecto de que la Sala los tome en cuenta, pero esto generalmente no cambia el sentido de la misma.

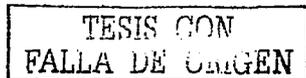
4.1.7.- SENTENCIA.

La sentencia dentro del juicio contencioso administrativo encuentra su fundamento del artículo 236 al 239 del Código Fiscal de la Federación, y puede ser pronunciada por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, mismos que tendrán el término de sesenta días para pronunciarse con respecto al proyecto que elabore el Magistrado Instructor, que tendrá un término de cuarenta y cinco días para formular dicho proyecto.

Cuando un Magistrado no esté de acuerdo con el contenido del proyecto elaborado por el Magistrado Instructor, podrá votar en contra del mismo, anexando a su firma la leyenda "en contra"; o bien, podrá formular su voto particular por escrito, en el cual manifestará las razones por las que no está de acuerdo con dicho proyecto.

Si la mayoría no está de acuerdo con el contenido del proyecto de sentencia, el Magistrado Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y el proyecto quedará como voto particular.

Dichos votos pueden resultarnos muy útiles, si la resolución emitida por la Sala nos fue desfavorable, puesto que constituyen argumentos muy sólidos que podemos usar al interponer la demanda de amparo contra dicha sentencia.



4.1.7.1.- DEFINICIÓN.

La palabra sentencia proviene de la voz latina *sentiendo*, que significa sintiendo, juzgado, opinando. Por su parte, el autor José Vizcarra Dávalos nos da dos definiciones de este vocablo: "el acto procesal mediante el cual el juez resuelve la controversia principal o incidental"; "el acto jurídico mediante el cual el juez aplica la norma general al caso concreto"³².

Para efectos del juicio contencioso administrativo, se debe entender por sentencia, el acto en el cual los Magistrados integrantes de una Sala o Sección, en forma colegiada, resuelven sobre la legalidad de un acto emitido por una autoridad fiscal, administrativa, o bien, por un órgano desconcentrado de alguna Secretaría de Estado.

4.1.7.2.- CLASIFICACIÓN.

José Ovalle Favela clasifica a las sentencias de acuerdo a los siguientes criterios³³:

1.- Por su finalidad: bajo este criterio, las sentencias se pueden dividir de tres maneras: declarativa, constitutiva, o de condena.

Las sentencias declarativas tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho, como pueden ser las sentencias absolutorias, que se limitan a absolver al demandado de las prestaciones reclamadas por el actor.

Las sentencias constitutivas son aquellas que crean, modifican o extinguen un estado jurídico, como ejemplos de estas tenemos la que decreta un divorcio, o rescinde un contrato determinado.

Por su parte las sentencias de condena son aquellas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes, misma que puede constituir en un dar, en un hacer o en un no hacer, como lo puede ser aquella que condena al pago de una cantidad de dinero determinada, o a la desocupación de un bien inmueble.

2.- Por su resultado: este resultado es el que obtiene el actor con la sentencia, desde este punto de vista las sentencias se clasifican en, estimatorias, cuando la resolución le es favorable al actor; y desestimatorias, en caso contrario.

³² VIZCARRA DÁVALOS, José. *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*. 4ª Edición, Porrúa, México 2000, pág. 255

³³ CFR OVALLE FAVELA, José. *DERECHO PROCESAL CIVIL*, 7ª Edición, Editorial Harla, México 1980, págs. 173 a 175.

3.- Por su función en el proceso: bajo este criterio, las sentencias se clasifican en interlocutorias y definitivas, las primeras son aquéllas que resuelven un incidente o un recurso planteado en el juicio, y las segundas las que deciden sobre el fondo del asunto y ponen término a éste.

4.- Por su impugnabilidad: de acuerdo con este criterio, las sentencias se clasifican en definitivas y firmes, siendo las primeras, a pesar de haber sido dictadas para resolver el conflicto sometido a proceso, todavía son susceptibles de ser impugnadas a través de algún recurso o proceso impugnativo, como puede ser el juicio de amparo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación o revocación de dicha sentencia, mientras que la sentencia firme es aquella que ya no puede ser impugnada por ningún medio, por haber transcurrido en exceso los términos para interponer los recursos procedentes en su contra; es aquella que posee la autoridad de cosa juzgada.

4.1.7.3.- REQUISITOS.

Existen dos clases de requisitos en las sentencias, los formales y los substanciales.

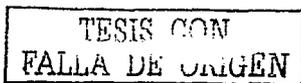
Los requisitos formales se refieren a la forma que debe revestir la sentencia, dichos requisitos se refieren a los datos de identificación del proceso en el cual se pronuncia la sentencia, los fundamentos de derecho, los puntos resolutivos, así como la firma del Magistrado y el respectivo Secretario de acuerdos.

Los requisitos substanciales de la sentencia son aquellos que conciernen al acto mismo de la sentencia, dichos requisitos son tres, la congruencia, la motivación y la exhaustividad.

El requisito de congruencia para las sentencias se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones y negaciones o excepciones que hayan planteado las partes durante el juicio, este requisito prohíbe al juzgador resolver más allá (ultra petita) o fuera (extra petita) de lo pedido por las partes.

Un ejemplo del requisito de congruencia en las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo es cuando el actor únicamente ataca la ilegal notificación de la resolución impugnada y la Sala en la sentencia se pronuncia sobre la ilegalidad de la misma por violaciones de procedimiento, sin que dichas violaciones hayan sido manifestadas por las partes en el juicio.

Lo anterior encuentra su fundamento en el cuarto párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, mismo que a la letra dice lo siguiente:



"Artículo 237.-

(...)

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

(...)"

La motivación es definida por Ovalle Favela de la siguiente manera: "consiste en la exigencia para el juzgador de precisar los hechos en que funde su decisión, con base en las pruebas practicadas en el proceso. La motivación requiere que el juzgador analice y valore cada uno de los medios de prueba practicados en el proceso, y que, basándose en tal análisis y valoración, determine los hechos en que fundará su motivación".³⁴

La motivación siempre va de la mano con la fundamentación, la cual no es otra cosa que la correcta aplicación de la ley por parte del juzgador para resolver el caso concreto, de manera que no sólo el juzgador, sino toda autoridad esta obligada a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, al ser una obligación contemplada en el artículo 16 Constitucional; sin embargo no hay que confundir la motivación con la fundamentación, la motivación se refiere a los hechos por medio de los cuales el juzgador emite una resolución, mientras que la fundamentación consiste en la correcta aplicación de la ley por parte del mismo.

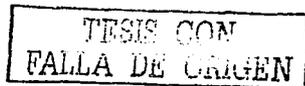
El requisito de exhaustividad impone al juzgador el deber de resolver todo lo pedido por las partes; en el juicio de nulidad dicho requisito se traduce en la obligación de la Sala de estudiar todos los conceptos de impugnación planteados por el actor en su demanda.

Como lo mencionamos cuando hablamos de los conceptos de impugnación, la omisión del estudio de uno de los conceptos de impugnación constituye un elemento que podemos hacer valer en la demanda de amparo, si la sentencia nos fue desfavorable.

4.1.7.4.- EFECTOS QUE MARCA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Los efectos o los sentidos en que puede ser emitida una sentencia en el juicio de nulidad están contenidos en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y son los siguientes:

³⁴ OVALLE FAVELA, José. DERECHO PROCESAL CIVIL, 7ª Edición, Editorial Harta, México 1980. pág 177.



I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

Quando en la sentencia se decreta la validez del acto impugnado es porque a juicio de la Sala los conceptos de impugnación planteados por el actor son ineficientes, es entonces cuando la misma decreta que el juicio es procedente, pero infundado, dado que los conceptos de impugnación no fundamentan debidamente la ilegalidad de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

La nulidad dictada por la Sala puede darse de dos maneras, la primera cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada dejando a salvo los derechos de la misma con respecto del acto impugnado, esto se presenta frecuentemente en las resoluciones dictadas con motivo de las facultades discrecionales de la autoridad administrativa, como los son las visitas domiciliarias practicadas a los contribuyentes.

La segunda es comúnmente conocida como nulidad lisa y llana, en la cual la autoridad se ve impedida a subsanar los defectos de la resolución impugnada, puesto que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos, o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables al caso, un ejemplo de estas resoluciones se da cuando la autoridad fiscal le impone una multa al contribuyente por no declarar un determinado impuesto, y el contribuyente en el juicio de nulidad acredita fehacientemente que efectivamente realizó debidamente dicha declaración.

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.

A este tipo de nulidad se le conoce como "nulidad para efectos", puesto que al Sala le ordena la autoridad como debe cumplimentar la sentencia, bien puede ser la regularización de un procedimiento administrativo, o dictar una nueva resolución dentro de un recurso administrativo haciendo el debido estudio de todos los agravios planteados por el actor en el mismo.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Esta fracción constituye una novedad dentro del juicio, puesto que las sentencias del Tribunal sólo eran meramente declarativas; los casos en que la Sala condena a la autoridad al pago de una cantidad determinada al actor se presentan por resoluciones derivadas del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, que habla de la devolución del pago de lo indebido.

4.2.- INCIDENTES.

Son aquellos que resuelven diversas situaciones dentro del procedimiento, que no necesariamente nos afectan directamente, pero que pueden influir en la resolución que se emita en la sentencia definitiva que recaiga al juicio, estos incidentes son de dos tipos a saber:

4.2.1.- INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.

Como se mencionó en el punto relativo a la contestación de la demanda, los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que por su espacial naturaleza suspenden o interrumpen el proceso; para evitar que se abuse de estos el artículo 217 sanciona con una multa de hasta cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Dichos incidentes son:

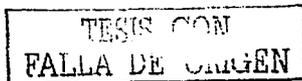
4.2.1.1.- INCOMPETENCIA EN RAZÓN DEL TERRITORIO.

El incidente de incompetencia en razón de territorio puede ser tramitado a petición de parte, aunque por regla general se tramita de oficio.

Si a una Sala regional llega un asunto que a su juicio debe ser del conocimiento de otra remitirá el expediente a la Sala que considere competente, sin proveer nada sobre la admisión de la demanda.

Una vez que el expediente llega a la Sala a la que fue enviado, esta tendrá el término de cuarenta y ocho horas para decidir si acepta o no el conocimiento del asunto; si lo acepta, comunicará tal situación a la Sala de origen y al Presidente del Tribunal; en caso contrario remitirá los autos a la Sala Superior, a fin de que el Pleno resuelva cual es la Sala competente para conocer del asunto.

Puede darse el caso que una Sala esté llevando un juicio que sea competencia de otra, en este caso cualquiera de las partes puede acudir ante la Sala Superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de los anexos que considere necesarios, a fin de que el asunto pase a conocimiento del Pleno, si las constancias no son suficientes el Presidente del Tribunal podrá requerir a la Sala Regional cuya competencia se denuncie a fin de integrar debidamente dichas constancias.



En la sentencia que resuelve este incidente el Pleno decidirá cual es la Sala competente para conocer, del asunto, aún cuando la misma no haya sido partícipe del incidente.

4.2.1.2.- ACUMULACIÓN DE AUTOS.

Este incidente tiene como finalidad evitar que se dicten resoluciones contradictorias dentro del Tribunal, al igual que en el incidente anterior, la acumulación puede decretarse de oficio.

Los casos de procedencia del incidente de acumulación están contenidos en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación , y son los siguientes:

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

Esta fracción no tiene ningún problema, ya que tanto el actor como el demandado son los mismos, más no así la resolución impugnada, puesto que estaríamos en presencia de una causal de improcedencia.

En este caso el mismo actor esta atacando dos resoluciones distintas emitidas por una misma autoridad, utilizando para ello los mismos agravios.

2) Siendo las partes diferentes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.

Para que la autoridad administrativa o fiscal pueda imponer y ejecutar sus actos a los particulares debe seguir una serie de pasos que le exige la ley, un ejemplo de estos es el Procedimiento Administrativo de Ejecución, en la que primeramente se le requiere de pago al contribuyente, si éste no cumple, la autoridad podrá proceder a levantar un embargo sobre los bienes de este, y si los bienes que se obtengan del primer embargo no son suficientes para cubrir el crédito fiscal podrá ampliar el mismo las veces que sea necesario, finalmente, si el contribuyente se niega a pagar podrá rematar en pública almoneda dichos bienes; cada uno de estos actos es susceptible de ser impugnado mediante el juicio de nulidad; de manera que si uno o varios contribuyentes impugnan una o más partes de este proceso procederá la acumulación de los juicios que versen sobre el procedimiento administrativo de ejecución, no obstante que las partes sean distintas y se invoquen distintos agravios.

Como se mencionó en un inicio, la acumulación podrá ser a petición de parte o de oficio, y podrá solicitarse a cualquiera de los Magistrados que conozcan de los juicios susceptibles de ser acumulables, quienes lo

remitirán dichos autos al que esté conociendo el juicio más antiguo, para que determine si procede la acumulación, para lo cual tendrá el término de diez días.

Durante la tramitación de la acumulación se suspenderá el procedimiento en todos los autos, hasta que se resuelva dicho incidente, si procede, todos los juicios acumulados se resolverán conjuntamente.

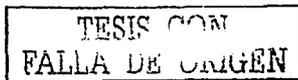
Sin embargo, puede darse el caso de que en el momento de plantearse la acumulación ya se haya cerrado la instrucción en uno de los juicios acumulables, en este caso la suspensión durará hasta que se pronuncie resolución definitiva en dicho juicio.

4.2.1.3.- NULIDAD DE NOTIFICACIONES.

Este incidente sirve para impugnar las diligencias practicadas por el Tribunal que violen las reglas dispuestas por el Código Fiscal de la Federación, dichas reglas se encuentran contenidas en los artículos 13, 134 a 137, 139, 140, 253 y 254 del multicitado Código Fiscal, siendo las más importantes para efectos de este recurso las siguientes:

- 1.- Artículo 13.- Habla de los días y horas hábiles para la práctica de diligencias por las autoridades fiscales.
- 2.- Artículo 134.- Habla de cómo deben llevarse a cabo las notificaciones.
- 3.- Artículo 135.- Habla de cómo cuándo surten efectos las notificaciones.
- 4.- Artículo 136.- Señala donde deben hacerse las notificaciones.
- 5.- Artículo 137.- Señala los casos en que es procedente hacer una notificación por instructivo.
- 6.- Artículo 139.- Señala cómo deben hacerse las notificaciones por estrados.
- 7.- Artículo 140.- Señala cómo deben hacerse las notificaciones por edictos.
- 8.- Artículos 253 y 254.- Hablan de donde y cómo se deben llevar a cabo las notificaciones por parte de los actuarios adscritos al Tribunal, y de los casos especiales de las mismas.

Las notificaciones que violen estas reglas se declararán nulas, y el interesado podrá promover el incidente dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho; para efectos de lo anterior, el artículo 257 del mismo Código Tributario dispone que una notificación omitida o irregular se



entenderá legalmente hecha a partir de que la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

Las promociones notoriamente infundadas de este incidente serán desechadas de plano por el Magistrado Instructor.

Si se admite a trámite el incidente, el Magistrado Instructor correrá traslado a las demás partes para que en el término de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga.

Si se declara fundado dicho incidente se mandará reponer la notificación y las actuaciones posteriores, asimismo, se le impondrá al actuario una multa equivalente a diez días de salario mínimo general vigente, correspondiente a la zona del Distrito Federal.

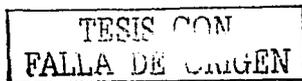
4.2.1.4.- RECUSACIÓN POR CAUSA DE IMPEDIMENTO.

Mediante este incidente podemos hacer que el Magistrado Instructor que lleve el asunto se abstenga de hacerlo, o bien, que el perito tercero designado por la Sala se abstenga de intervenir en el juicio.

Las causas por las cuales un Magistrado o un perito pueden recusarse están establecidas por el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, y son las siguientes:

- I.- Tener interés personal en el negocio.**
- II.- Ser parientes consanguíneos o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado, y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.**
- III.- Haber sido patronos o apoderados en el mismo negocio.**
- IV.- Tener amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes, con sus patronos o sus representantes.**
- V.- Haber dictado el acto impugnado o haber intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.**
- VI.- Figurar como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.**
- VII.- Estar en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las anteriormente mencionadas.**

La promoción de este incidente se deberá hacer ante la Sala o Sección a que pertenezca el Magistrado al que se pretende recusar, a la cual deberemos acompañar las pruebas que ofrezcamos, dicho Magistrado tendrá un término de cinco días para remitir al Presidente del Tribunal el escrito, acompañado de un informe, a falta de este se presumirá cierto el impedimento.



La resolución de este incidente será hecho por el Pleno de la Sala superior, si este lo determina precedente, el Magistrado recusado será sustituido en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Código Fiscal de la Federación maneja la suspensión del juicio por causa de muerte o ausencia del interesado como un incidente de previo y especial pronunciamiento, lo cual es correcto, ya que suspende el procedimiento, sin embargo, no señala claramente el procedimiento para su tramitación, para la cual existen dos reglas, establecidas por el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación, que son las siguientes:

- I. Se decretará por el Magistrado Instructor, una vez que este tenga conocimiento de la de la muerte o declaración de ausencia del interesado.
- II. Si en el transcurso de un año no comparece a juicio el albacea, el representante legal o el tutor, el Magistrado Instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas la notificaciones se efectúen por lista al albacea, representante o tutor, según sea el caso.

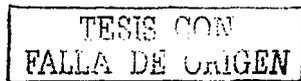
4.2.2.- INCIDENTES QUE NO SUSPENDEN EL PROCEDIMIENTO.

Estos incidentes, a diferencia de los anteriormente estudiados, no suspenden la tramitación del juicio, dado que su resolución no es necesaria para continuar con el trámite del juicio, aplicando a contrario sensu el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, estos incidentes son:

4.2.2.1.- SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

El artículo 208Bis faculta a los particulares para solicitar la ejecución del acto impugnado, dicha solicitud se puede hacer en cualquier momento del juicio, mientras no se halla cerrado la instrucción, los requisitos para su tramitación son los siguientes:

1. Como ya se mencionó, se podrá tramitar por escrito en cualquier etapa del juicio, siempre y cuando no se halla cerrado la instrucción del mismo.
2. Se tramitará ante la Sala que esté conociendo el juicio, la cual podrá decretar la suspensión provisional en el auto que admita a trámite este incidente, cabe mencionar que contra este auto no procede recurso alguno.
3. Si con la inexecución del acto se causan daños a terceros, se deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.



de igual manera, si se trata del pago de contribuciones, se deberá depositar la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o entidad correspondiente.

Dicho depósito no se exigirá cuando a juicio del Magistrado Instructor cuando el cobro de esta suma exceda las posibilidades económicas del actor, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.

Cuando la inexecución del acto cause perjuicios al interés general se denegará la suspensión, asimismo, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la sentencia que haya concedido la suspensión definitiva durante la tramitación del juicio, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

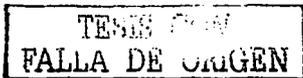
Ante la negativa de la autoridad de suspender la ejecución, o cuando esta rechace la garantía otorgada por el actor, podemos interponer el incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado ante el Magistrado Instructor de la Sala o Sección que conozca del asunto, acompañando copia de los documentos en que hagamos constar el ofrecimiento y otorgamiento de la garantía, así como la solicitud de suspensión, y de ser posible la documentación en que conste la negativa de la suspensión.

Este mismo incidente podrá ser interpuesto por las autoridades cuando se otorgue la suspensión definitiva a favor del particular.

En el auto que admita a trámite este incidente el Magistrado Instructor requerirá a la autoridad para que rinda su informe, lo cual deberá hacer en el término de tres días, asimismo podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución, si la autoridad no rinde su informe en este término, se presumirán ciertos los hechos que impute el promovente.

La Sala dictará resolución a este incidente dentro de los cinco días en que reciba el informe, en la que decretará o negará la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad hace caso omiso de la resolución dictada en la sentencia interlocutoria recaída a este incidente, la Sala declarará la nulidad de las actuaciones con violación a la misma, e impondrá a la autoridad renuente una multa de tres a cinco meses de salario mínimo general vigentes, correspondiente al área geográfica del Distrito Federal.



4.2.2.2.- FALSEDAD DE DOCUMENTOS.

Este incidente sirve para impugnar la autenticidad de algún documento que obre en autos, se hará valer ante el Magistrado Instructor que conozca del juicio en cualquier tiempo, siempre y cuando no se halla cerrado la instrucción del juicio, en el escrito se deberán ofrecer las pruebas pertinentes, acompañando los documentos que se ofrezcan como prueba, así como los cuestionarios para los peritos, ya que generalmente este incidente no se puede llevar a cabo sin el desahogo de un prueba pericial.

Admitido a trámite el incidente el Magistrado instructor correrá traslado del mismo a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga en el término de diez días.

Si lo que se argumenta es la falsedad de un documento firmado por la contraparte, el Magistrado Instructor citará a la misma para que estampe su firma tres veces en presencia del Secretario de Acuerdos.

En cualquier otro caso se deberá acompañar al escrito del incidente el documento que señalemos como indubitado, señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente, de no hacerlo así, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

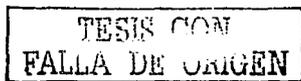
La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento únicamente para efectos del juicio donde se presente el incidente, de manera que si el documento indubitado forma parte de otro juicio se deberá promover el incidente en el mismo.

4.3.- RECURSOS.

Los recursos existentes en el juicio de nulidad dan la posibilidad a las partes impugnar los acuerdos dictados dentro del juicio, y a la autoridad, la posibilidad de impugnar las sentencias emitidas por una Sala o Sección, cuando éstas le son desfavorables, los particulares no pueden impugnar las sentencias del Tribunal, sino mediante la interposición del juicio de amparo.

4.3.1.- RECLAMACIÓN.

El recurso de reclamación está contenido en los artículos 242 al 244 del Código Fiscal de la Federación, y procede contra las resoluciones de MAGISTRADO INSTRUCTOR, que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, de la ampliación o de la contestación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o admitan o rechacen la intervención de un tercero. Se interpondrá ante la Sala o



Sección que este conociendo el asunto, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate.

Se hace hincapié en la parte referente a las resoluciones de Magistrado Instructor, porque también hay resoluciones de Sala, que son firmadas por los tres Magistrados de la misma, como pueden ser acuerdos de Sala, o sentencias interlocutorias que resuelvan algún incidente, porque contra estas no procede el recurso de reclamación, si alguna de estas resoluciones le es desfavorable a alguna de las partes, las mismas podrán interponer juicio amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito competente.

En el acuerdo que admita a trámite el recurso, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a las demás partes, para que expresen lo que a su derecho convenga; lo anterior no será necesario cuando la reclamación se interponga contra el acuerdo que sobresea el juicio antes de que se haya cerrado la instrucción, cuando el sobreseimiento se haya decretado por desistimiento de demandante.

Una vez contestado el recurso, el Magistrado Instructor resolverá el mismo en el término de cinco días.

4.3.2.- REVISIÓN.

Como ya se mencionó antes, las autoridades podrán interponer recurso de revisión contra las resoluciones que pongan fin al juicio que les sean desfavorables, hayan sido dictadas por una Sala Regional o por una Sección de la Sala Superior. Las causas de procedencia del recurso están contenidas en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, y su tramitación es similar a la del juicio de amparo, ya que el recurso será resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional o Sección de que se trate.

La existencia de este recurso se debe a que las autoridades no pueden interponer el juicio de amparo, puesto que dichas autoridades no son susceptibles de ser titular de las garantías que otorga nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta a la queja contemplada en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, se verá en el siguiente capítulo, debido a que la principal reforma propuesta en éste trabajo versa principalmente sobre el artículo antes citado.

CAPITULO IV. REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 239-B Y 202 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SU JUSTIFICACIÓN.

Las reformas propuestas a estos dos preceptos del Código Tributario Federal tienen como fin procurar la cumplimentación de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dando mayor fuerza al único medio que tienen los particulares para impugnar la omisión, o la indebida cumplimentación de las sentencias que el Tribunal dicte a su favor por las autoridades fiscales o administrativas, así como evitar que los juicios se vuelvan eternos, tratándose de los supuestos planteados por las reformas propuestas.

Para comprender mejor la primera de nuestras reformas, es necesario adentrarnos en el estudio de la queja, prevista por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, tanto su naturaleza jurídica, como su tramitación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.- LA QUEJA.

Existe una gran confusión con respecto del término queja, tanto en la legislación, como en la doctrina, ya que como veremos más adelante, mientras que unos lo manejan como un proceso impugnativo, otros lo manejan como un proceso de acusación contra alguna autoridad judicial.

Otro gran problema es que su naturaleza jurídica no está claramente definida, ya que según la materia se puede manejar como un recurso, o como un incidente.

Se descarta desde este momento que se puede considerar como una instancia, ya que la instancia como tal, es el ejercicio de una acción por parte del titular de la misma, y la queja, en cualquier caso es algo accesorio a dicha acción.

Lo anterior siguiendo el criterio de Niceto Alcalá Zamora, quien entiende la palabra instancia de la siguiente manera: "en el ámbito procesal, la palabra debe reservarse, no para designar la relación jurídica, sino para

bautizar el elemento procesal de la acción, en contraste con su elemento sustantivo, o sea la pretensión."³⁵

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dice qué es lo que debemos entender por instancia: "del latín instatia, conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse sentencia definitiva. Según juicio formal frente a una cosa, por el término y con las solemnidades establecidas por las leyes..."³⁶

1.1.- DEFINICIÓN.

José Becerra Bautista define la queja de la siguiente manera: "es una verdadera acusación contra los funcionarios judiciales en el desempeño de sus labores"³⁷

Consideramos esta definición como correcta, pero incompleta, en virtud de que la queja no sólo sirve para denunciar a los funcionarios judiciales, sino que también para recurrir alguna resolución, o bien para denunciar a una autoridad, que no necesariamente tiene que ser judicial.

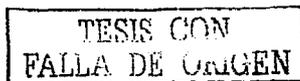
En virtud de lo anterior podemos definir la queja de la siguiente manera: *queja es una figura jurídica sui generis, por medio de la cual la parte afectada puede denunciar irregularidades en la actuación de algún órgano jurisdiccional, recurrir una resolución desfavorable a sus intereses, o bien denunciar ante la autoridad jurisdiccional el incumplimiento de su sentencia por parte de alguna autoridad.*

La anterior definición se justificará cuando se compare la queja que se tramita ante un juzgado o un tribunal perteneciente al Poder Judicial, con la que se tramita ante los tribunales administrativos.

1.2.- NATURALEZA JURÍDICA.

Para poder comprender la naturaleza jurídica de la queja tramitada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es necesario estudiarla desde el punto de vista del poder judicial, para así poder compararla con la que se lleva en materia administrativa.

³⁵ ALCALÁ ZAMORA, Niceto. ESTUDIOS DE TEORÍA GENERAL E HISTORIA DEL PROCESO. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1974, pág. 413.
³⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. 13ª Ed. Porrúa, México 1999, pág. 1774.
³⁷ BECERRA BAUTISTA, José. EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO, 16ª Ed. Porrúa, México 1999, pág. 669



La queja que se tramita ante el Poder Judicial se encuentra contemplada sólo en el juicio ordinario civil y en el juicio de amparo, en los cuales se le da distinto tratamiento en cuanto a su naturaleza jurídica, es decir, puede ser vista como un recurso o un incidente, pero nunca como una instancia.

En el juicio ordinario civil nos encontramos con varios supuestos de procedencia del recurso de queja, el primero de ellos lo constituye el auto que desecha el recurso de apelación.

Dicho recurso se debe interponer en el término de tres días ante el tribunal que debe resolver la apelación, es decir, ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia, quien de admitirla, requerirá al juez responsable para que dentro de tres días rinda el informe respectivo, cabe mencionar que si la queja no está apoyada en un hecho cierto el promovente será sancionado con una pena pecuniaria.

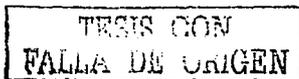
Una característica interesante de este recurso son las consecuencias del vencimiento del término para cada una de las partes, si el actor interpone extemporáneamente su recurso, precluirá su derecho, mientras que para el juez responsable la interposición extemporánea de su informe traerá como consecuencia una corrección disciplinaria, que puede ser de oficio o a petición del quejoso.

El primer supuesto de procedencia de la queja, se presenta cuando el juez se niega a admitir la demanda, normalmente se podría pensar que contra esta negativa procedería el recurso de apelación, pero en este supuesto sólo procede cuando el juez no admite la demanda, siendo que ésta o ésta ha cumplido con todos los requisitos señalados por el artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles, en este caso nos encontramos ante una queja-acusación, en virtud de que existe una irregularidad en la actuación del juez.

El segundo supuesto se presenta cuando el juez desconoce de oficio la personalidad del promovente, y por ende desecha la demanda, en éste supuesto nos encontramos con una queja-recurso, en virtud de que el acto impugnado no es una irregularidad en la actuación del juez, sino un auto dictado por el mismo.

El tercer supuesto lo constituyen las sentencias interlocutorias dictadas en la ejecución de sentencias, siempre y cuando no proceda recurso alguno contra éstas.

El cuarto y último supuesto de procedencia de la queja se presenta ante la negación de un recurso de apelación.



La queja es contemplada en forma más amplia en el juicio de amparo, ésta encuentra su fundamento en el artículo 95 de la Ley de Amparo, y señala una gran variedad de supuestos para su procedencia.

Antes de entrar al estudio de cada una de ellos es necesario mencionar que la queja en el juicio de amparo se puede ver desde dos puntos de vista, tal y como lo menciona Alberto del Castillo del Valle: "en la Ley de Amparo existe un falla técnica, debido a que en el mismo precepto se establece la reglamentación de un recurso (stricto sensu) y de un incidente, denominándoseles a ambos como "recurso de queja". En efecto, algunas fracciones que componen éste artículo establecen supuestos de un incidente derivado por el incumplimiento de las sentencias dictadas en el juicio de amparo (fracciones II, III, IV, y IX), en tanto que el resto alude al verdadero recurso (stricto sensu), ya que en éstas fracciones se regulan hipótesis de impugnación de actos o resoluciones emitidas durante la tramitación del juicio de amparo."³⁸

Siguiendo el comentario anteriormente trascrito comenzaremos con el estudio de las fracciones donde se puede ver como incidente.

Encontramos el primer caso en la fracción II del mencionado artículo, que nos dice que la queja procede contra las autoridades responsables, por exceso o defecto de la ejecución del acto en que se haya otorgado la suspensión provisional o definitiva.

El segundo caso nos habla del incumplimiento de las autoridades ante el auto que ordena la liberación del quejoso bajo caución.

El tercer caso lo constituyen las fracciones IV y IX, que hablan del exceso o defecto con respecto de la sentencia dictada dentro del juicio de amparo, lo que diferencia a aquellas es que mientras la fracción IV habla del juicio de amparo directo, tramitado ante el Tribunal Colegiado de Circuito, la fracción IX nos habla del amparo indirecto, mismo que se tramita ante el Juzgado de Distrito.

Como se observa de los casos de procedencia de la queja como incidente, ésta tiene dos grandes supuestos; el exceso o defecto en el cumplimiento dado a la suspensión provisional, y a la sentencia dictada dentro del juicio de amparo.

No se puede hablar del incumplimiento de la sentencia de amparo como caso de procedencia, ni tampoco sobre el exceso o defecto dado al auto anteriormente citado, en virtud de que cuando la autoridad incumple una sentencia el Tribunal Colegiado de Circuito procede a sancionarlos en los

³⁸ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. LEY DE AMPARO COMENTADA, 2ª Ed. Duero, México 1992, pag. 212

términos de la Ley de Amparo, sin necesidad de que lo solicite el quejoso; tampoco se puede hablar de un exceso o defecto del cumplimiento del auto que otorga al quejoso su libertad, puesto que la autoridad sólo puede cumplirlo, o abstenerse de hacerlo.

El resto de las fracciones del multicitado artículo habla de la queja como recurso en sentido estricto, porque a través de ellas se trata de impugnar un auto que se dictó durante la tramitación del juicio, como se verá al enunciar dichas fracciones.

La fracción I, del multicitado artículo 95 de la Ley de Amparo, nos dice que es procedente contra el auto que admite indebidamente la demanda; la fracción V nos habla de la queja sobre queja, a la cual se le conoce como requeja, y es procedente contra las resoluciones en queja que tienen la naturaleza ser incidentes, es decir, los contemplados en las fracciones II, III, IV y IX del artículo 95; la fracción VI nos dice que procede contra el auto que no admita el recurso de revisión; la fracción VIII nos menciona el caso de que la autoridad responsable no provea nada sobre la suspensión del acto o niegue esta.

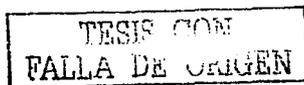
En general procede la queja como recurso contra las resoluciones dictadas en el juicio de amparo, ya sea dentro o fuera de este.

Otra característica peculiar de la queja en el juicio de amparo es que el término que maneja es muy variado, lo cual es comprensible en virtud de la gran cantidad de casos en que procede la queja en el mismo; además de que la queja puede ser interpuesta por cualquiera de las partes.

Una diferencia peculiar entre la queja-incidente de la queja-recurso es que mientras la primera es resuelta por el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del asunto, y la segunda es resuelta por su superior jerárquico.

Lo anterior es por lo que toca a la queja tramitada ante el poder judicial; por otra parte, la queja en la justicia administrativa federal sólo la podemos encontrar en el juicio de nulidad que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se encuentra contenida en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, y que ya fue definida en el punto anterior.

Una vez hecha la comparación de la queja que se lleva a cabo ante el poder judicial, y en la justicia administrativa federal, podemos concluir que la naturaleza jurídica de ésta última, es la de ser un incidente, en primer lugar porque no resuelve sobre resoluciones o autos dictados en el proceso, que es materia de un recurso, además de que es resuelta por la misma Sala que instruyó todo el juicio.



Lo anterior, lo podemos comprobar estudiando diferentes conceptos, tanto de recurso, como de incidente para darnos cuenta en cual figura encuadra la queja contemplada por el juicio contencioso administrativo.

José Vizcarra Dávalos define al recurso como: "los medios de impugnación que la ley establece a favor de las partes o terceros, cuya finalidad es obtener la revocación o modificación de una resolución judicial."³⁹

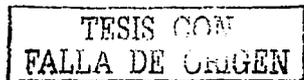
Algunos autores, como Carnelutti, sostiene que las cuestiones incidentales única y exclusivamente son de carácter prejudicial, sin embargo, los incidentes se pueden promover, aún en ejecución de sentencia, como sucede en materia civil.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, también nos dice lo que debemos entender por incidente: "del latín incidere, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse; procesalmente los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo, relacionadas directamente con el asunto. El proceso, por tanto, está sujeto a disposiciones de carácter adjetivo que lo regulan para lograr el resultado que persigue, sin que sea lícito variar el camino que la ley establece. Algunas veces las partes o los órganos jurisdiccionales se apartan de las normas procesales aplicables al juicio que se ventila; surge entonces la posibilidad de que se planteen cuestiones adjetivas cuya resolución sirve para llevar el proceso a su fin normal, mediante incidentes en sentido propio, otros problemas relacionados en un proceso surgen durante su preparación o desarrollo y se recurre al trámite incidental. Por otra parte, como el proceso no se termina con la sentencia, sino que la actividad jurisdiccional se extiende hasta satisfacer jurídicamente a la parte que obtuvo sentencia favorable, los incidentes son posibles aún en ejecución de sentencia, con la idea de hacer posible la aplicación de las normas procesales."⁴⁰

Por desgracia nuestros legisladores no comprenden esto y consideran a la queja como una figura jurídica sin naturaleza jurídica, por lo que muchos autores la han considerado como una instancia, lo cual no es correcto, puesto que como ya se mencionó anteriormente, la naturaleza jurídica de la queja es la de ser un incidente, y por ende su lugar en el Código Fiscal de la Federación debe ser junto a los mismos.

³⁹ VIZCARRA DAVALOS, José, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 4ª Edición, Porrúa, México 2000, págs. 270

⁴⁰ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, 13ª ed. Porrúa, México 1999, págs. 1665 y 1666



1.3.- PROCEDENCIA.

Los casos de procedencia para la queja son señalados por la fracción I, del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, y son las siguientes:

Artículo 239-B.-

(...)

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

En éste supuesto la autoridad ha pretendido cumplir con la sentencia dictada por el Tribunal, sin embargo este cumplimiento no fue en estricto apego a dicha sentencia, al incurrir en exceso o defecto en su cumplimiento, un ejemplo de ello se puede ver cuando el contribuyente solicita la devolución de un pago hecho indebidamente y la autoridad sólo le restituye una parte de dicho pago, sin tomar en cuenta que también debe pagar los intereses y las actualizaciones correspondientes.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en Ley.

Aquí nos encontramos ante un total incumplimiento por parte de la autoridad a la sentencia dictada por el Tribunal.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

(...)

Este supuesto es muy similar al anterior, ya que la autoridad ha omitido dar cumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal, sólo que ésta es la recaída a una solicitud o bien ante un incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad, mismo que se tramita ante la Sala que conoce de dicho juicio.

1.4.- TRAMITACIÓN.

La queja se interpondrá ante el magistrado instructor dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto por medio del cual la autoridad pretenda dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal, a menos que se trate del incumplimiento de la sentencia por parte del tribunal, en éste caso podrá interponerse en cualquier tiempo, a menos de que haya prescrito su derecho.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Es obvio que la ley no establezca un término en el caso de incumplimiento, dado que no puede correr dicho término si no se le ha notificado la resolución que pretende dar cumplimiento a la sentencia, y mucho menos si ésta no existe; por lo que se refiere a la prescripción, debemos recordar que el término para que un crédito fiscal prescriba es de cinco años, por lo que se debe entender que es éste mismo término el que tiene el actor para demandar el incumplimiento de la resolución del tribunal por parte de la autoridad demandada.

Una vez admitida a trámite la queja, la autoridad tiene cinco días para remitir su informe a la Sala, pasados cinco días, con informe o sin el la Sala de conocimiento procederá a resolver la queja.

Si la misma resulta procedente, la Sala puede resolver de tres distintas maneras, dependiendo de la violación cometida por la autoridad, dependiendo de la gravedad de esta, la Sala podrá imponer a la autoridad alguna de las sanciones previstas por este mismo artículo.

El último párrafo del artículo en comento menciona que si el magistrado instructor considera que la queja es improcedente, por tratarse de un acto totalmente distinto, mandará instruir la queja como juicio nuevo, esto pasa generalmente en el ejercicio de las facultades discrecionales de las autoridades fiscales.

1.5.- SANCIONES QUE ESTABLECE ACTUALMENTE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN EL ARTÍCULO 239-B.

Si la Sala resuelve que hubo repetición anulara la resolución materia de la queja, ordenándole al funcionario que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Si hubo exceso o defecto en el cumplimiento, la Sala de igual forma anulará la resolución, y requerirá al funcionario responsable para que en el término de 20 días para que de cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos por la misma; de igual manera otorgará el mismo término si resuelve que hubo omisión total de la sentencia.

En los tres casos, la Sala notificará al superior jerárquico de la autoridad para que proceda jerárquicamente, asimismo impondrá al funcionario una multa que va de treinta a noventa días de su salario normal.

Además para impedir que se promuevan quejas notoriamente improcedentes el artículo en comento prevé una sanción consistente en una multa que puede ir de veinte a ciento veinte días de salario mínimo diario general vigente correspondiente al área geográfica del Distrito Federal a quien

interponga la queja que no constituyan resolución definitiva, como lo puede ser una orden de visita domiciliaria.

2.- REFORMAS AL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación contempla a la queja como una instancia genérica que tiene el particular para informar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el indebido cumplimiento, o bien, la omisión en el mismo por parte de la autoridad administrativa de una sentencia firme, es decir, que ya no es impugnabile por ningún medio.

En la sentencia recaída a dicha instancia la Sala decidirá si efectivamente la autoridad incurrió en incumplimiento de dicha sentencia, y en caso de existir dicho incumplimiento, lo notificará al superior jerárquico de la autoridad, e impondrá al funcionario responsable una multa que puede ir de treinta a noventa día de su salario.

La figura de la queja dentro del Código Fiscal de la Federación tiene diversos problemas y defectos, mismos que se estudiarán a continuación, así como sus antecedentes.

2.1.- PROBLEMÁTICA DEL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Durante mucho tiempo se ha criticado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa porque sus sentencias sólo se pronuncian sobre la legalidad de la resolución impugnada mediante el juicio contencioso administrativo, pero no tienen la fuerza coactiva para hacer que la autoridad administrativa las cumpla, como sucede con las resoluciones dictadas por los órganos del Poder Judicial de la Federación, puesto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pertenece al Poder Ejecutivo; de manera que el particular que obtiene una sentencia favorable que no es cumplimentada por la autoridad debe homologar dicha sentencia mediante el juicio de amparo.

Lo anterior deriva en que el particular tiene que esperar demasiado tiempo para ver satisfechos sus intereses jurídicos, al no contar con un medio rápido y eficiente para ello.

Así, en el año de 1988 se adicionó la figura de la queja al Código Tributario Federal, con el artículo 239 Ter, en el que se reguló como instancia procedente para el incumplimiento de una sentencia firme, pero únicamente por exceso, defecto, o repetición del acto anulado, no así para el caso de omisión total.

La figura de la queja dio otro paso en el propósito de lograr un Tribunal de plena jurisdicción con la reforma de 1996, al superar las limitaciones de su primera regulación, como la inclusión dentro de sus supuestos de procedencia la omisión total de la autoridad en el cumplimiento de la sentencia, pudiendo hacerse valer en cualquier tiempo, con la condición de que haya transcurrido el plazo del cumplimiento previsto por la ley, que es de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme; plazo que también comprende la obligación para la responsable de emitir resolución definitiva, cuando la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento. El precepto establece que la queja debe presentarse específicamente ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, esto en vista de que el control del cumplimiento debe ejercerse por el órgano juzgador que emitió el fallo, sea Sala Regional o Sala Superior.

Actualmente el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación dispone distintas consecuencias para el caso de resultar fundada la queja, según cada uno de sus supuestos, salvaguardando en principio la nulidad decretada al establecer que la Sala dejará sin efectos el acto emitido en pretendido cumplimiento en caso de que se acreditara la indebida repetición de la resolución anulada, y si hubiere exceso o defecto se concederá además término al funcionario responsable para que de el cumplimiento debido, señalando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir, lo cual también opera para el caso de omisión total, independientemente de la aplicación de ciertas medidas de apremio y de presión según el caso. De suerte que tratándose de repetición de la resolución anulada se ordenará al responsable que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones y se notificará de la resolución recaída a la queja al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, además de que la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario; mismas medidas habrán de aplicarse al funcionario omiso en el cumplimiento, además del plazo de veinte días que se le concede para cumplimentar el fallo.

Aun con lo anterior, la figura de la queja prevista en el artículo 239-B del multicitado código fiscal, tiene graves defectos, que acarrearán perjuicio a los particulares, el primero de ellos es que sólo se puede interponer una vez, de manera que si la autoridad al cumplir la resolución recaída a la misma incurre en las mismas irregularidades, ya no podrá impugnar dicho incumplimiento mediante otra queja, sino que tendrá que interponer nuevamente juicio de nulidad, corriendo el riesgo de que su demanda sea desechada al considerar el Magistrado Instructor que se actualiza la fracción III del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, que habla de las causales de improcedencia del juicio, por considerar que ya fue materia de sentencia de dicho Tribunal, al haber identidad de partes y considere que se trata del mismo acto impugnado, aunque las alegaciones sean diversas.

Dicho defecto es resuelto parcialmente por el Poder Judicial de la Federación, al sostener la siguiente tesis jurisprudencial, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en enero de 2000:

“QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PROCEDENCIA DE LA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del tribunal que dictó la sentencia, en los siguientes casos: a) en contra de la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, y b) cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley. La interpretación correcta del citado precepto conduce a considerar que si habiéndose intentado por primera vez el recurso de queja, éste se declara sin materia, queda el recurrente en aptitud de promover otra vez el citado medio de defensa, porque no habiéndose resuelto en el fondo el primer recurso, las cosas quedan como si éste no se hubiera interpuesto.”

El segundo defecto que tiene este precepto es que si la Sala así lo considera, ordenará tramitar la queja como juicio nuevo, existen dos puntos de vista para analizar el defecto en cuestión; el primero contempla que el tiempo que tiene que esperar el particular para ver satisfechos sus intereses jurídicos sea excesivo, puesto que tiene que pasar otra vez por el trámite del juicio de nulidad, con el riesgo de que el Magistrado Instructor que lleve el asunto tenga un criterio distinto del que dictó la primera sentencia.

Por otra parte, qué pasa cuando la queja es efectivamente improcedente y la resolución dictada en cumplimiento de la sentencia lesiona indebidamente los intereses jurídicos del particular, en este caso la orden por parte de la Sala que se tramite la queja como juicio nuevo sirve para no dejar en estado de indefensión al particular.

El tercer y el más grave defecto del precepto en comento, es que las sanciones previstas para las autoridades omisas, en caso de que la queja se declare fundada no son las suficientes para coaccionar a la autoridad al cumplimiento; dichas sanciones consisten en la notificación del referido incumplimiento, al superior jerárquico de la autoridad, y en la imposición de una multa que va de los treinta a los noventa días de su salario normal.

Se sostiene la ineficacia de dichas sanciones porque generalmente los funcionarios públicos actúan bajo las órdenes de sus superiores jerárquicos, de manera que es difícil que los mismos tomen cartas en el asunto cuando les notifiquen de las irregularidades cometidas por sus

subordinados; y además, porque la multa que se les impone en estos casos se puede anular fácilmente mediante el amparo indirecto.

Todo esto se puede comprobar de la simple lectura del artículo en cuestión, específicamente en la parte donde establece el monto de la multa a o a los funcionarios omisos:

“Artículo 239-B.-

(...)

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

(...)”

Salta a la vista la inconstitucionalidad de este precepto, puesto que la multa que se establece es excesiva, aun cuando la Sala le imponga el monto mínimo establecido por dicho artículo, por lo que es sumamente fácil para los funcionarios ganar el amparo indirecto, y dejar sin efectos la multa que le imponga la Sala.

Al respecto, nuestro más alto tribunal sostiene el siguiente criterio, a través de la siguiente jurisprudencia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en julio de 1995:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo “excesivo”, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”

Es claro que aún la sanción mínima contemplada en el artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, viola lo establecido en la jurisprudencia anteriormente trascrita, puesto que dejar de percibir treinta días constituye un serio menoscabo en el patrimonio del infractor sólo por haber incumplido con una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en marzo de 1999.

"MULTAS FISCALES. AUN SIENDO LA MÍNIMA, NO ES ABSOLUTA NI IRRESTRICTA LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD PARA IMPONERLAS. Sostener el criterio de que cuando se aplique el porcentaje mínimo de una multa, no deban especificarse las razones de su proporcionalidad y justicia, especialmente en el caso de que el monto sea de un 70%, sería tanto como pretender encubrir y justificar la aparente constitucionalidad de una multa de una magnitud significativa, para cuya imposición no se atiende al elemento subjetivo del actor, corriendo el riesgo de ser excesiva y desproporcional a las circunstancias del particular en el caso concreto, pues el hecho de que el artículo 76 fracción II del Código Fiscal de la Federación, no reproduzca los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación que exige el artículo 16, no significa que la autoridad no debe observar ese mandato constitucional y solamente atender a la ley secundaria, porque ante todo y por encima de cualquier ley se encuentra el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, lo que implica que la autoridad sancionadora por imperativo jerárquico debe, al imponer una multa, tomar en consideración tanto el elemento objetivo como el subjetivo del infractor, pues basta la existencia de esos mandatos para que la obligación subsista para cualquier autoridad, y así salvaguardar las garantías individuales previstas en los artículos 16 y 22, párrafos primeros, de nuestra Carta Fundamental."

Esta jurisprudencia obliga a la Sala a estudiar las condiciones subjetivas del infractor, lo cual muchas veces es imposible, debido al hermetismo que tienen muchas dependencias del Poder Ejecutivo con relación a este tipo de datos, por lo que la Sala, al no poder valorar dichos datos al imponer la multa, inevitablemente violará lo establecido por la jurisprudencia en comento.

A lo anterior nos encontramos con la situación de que la multa impuesta por la Sala sobrepase por mucho la cuantía manejada por el juicio, lo que reforzaría la inconstitucionalidad de dicha multa.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que es necesario reformar el artículo 239-B dándole a la figura jurídica de la queja la fuerza suficiente para coaccionar a los funcionarios omisos en el cumplimiento de las sentencias dictada por el Tribunal.

La necesidad de crear medios que permitan al Tribunal obtener el debido cumplimiento de sus sentencias ha sido materia de estudios por parte de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se puede observar en el siguiente comentario de la Magistrada de la Sala Superior de dicho Tribunal, Lic. María del Consuelo Villalobos Ortiz, en el que señala lo siguiente: "Es urgente entonces fortalecer la queja, dotando al Tribunal de mayores potestades para la supervisión del cumplimiento de sus fallos, que rebasen su alcance de mero control, a través de acciones de ejecución directa y medidas coactivas de apremio más severas, consistentes en multas de montos superiores al responsable del incumplimiento, e incluso a su superior jerárquico, cuando aquél no actuara y se conminara a este último a hacerlo cumplir; multas que por otra parte puedan ser impuestas tantas veces como la renuencia al cumplimiento lo exija. Es aconsejable en aras de la prontitud y la efectividad, obtener el cumplimiento puntual dentro del término legal, para cuyo efecto debe facultarse al juzgador, aún de oficio, a emitir requerimientos a las autoridades para que en plazos mínimos informen y / o procedan al cumplimiento..."⁴¹

2.2.- REFORMA PROPUESTA AL ARTÍCULO 239-B.

Para el cumplimiento de estos objetivos se debe reformar el artículo 239-B, pero tomando en cuenta que dentro de las facultades del Tribunal no se encuentra la de coaccionar a las autoridades para que cumplan sus sentencias, puesto que dicha facultad sólo está conferida a los órganos del Poder Judicial, entonces se podría pensar que la solución más viable para resolver el problema de la ejecución de las sentencias del Tribunal es que éste último pase a formar parte del Poder Judicial, lo cual no es así, debido a que ello traería como consecuencia una total desorganización del mismo, por todos los cambios estructurales que tendría que sufrir el Tribunal para ello.

Lo que se propone es que el encargado de la imposición de sanciones para los funcionarios omisos en el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal sea un órgano del Poder Ejecutivo con las suficientes facultades para ello, dicho órgano es la Secretaría de la Función Pública, que es la encargada de imponer sanciones a nivel administrativo a los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades

⁴¹ EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MÉXICO-FRANCIA, Memoria del Seminario Internacional 1999, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, págs. 263 y 264.

Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que en su fracción I señala lo siguiente:

"Artículo 8.-

(...)

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho ser vicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

(...)

El subrayado es mío.

Además el artículo 7 de la misma ley expresa que:

"Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

El subrayado es mío.

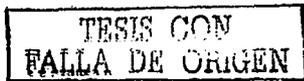
Quando un servidor público se abstiene de cumplimentar debidamente una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que determine la nulidad lisa y llana o bien para efectos de una resolución que causa perjuicio a un particular, no sólo lesiona indebidamente su esfera jurídica, sino que viola dolosamente el principio de legalidad que debe tener toda resolución administrativa.

De lo anterior concluimos que un servidor público que omite la debida cumplimentación de una sentencia dictada por el Tribunal incurre en responsabilidad administrativa, razón por la cual la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos constituye el medio idóneo para sancionar a los funcionarios públicos que incurran en este supuesto; ya que la naturaleza jurídica de esta ley es la de ser reguladora de la función pública. lo cual está fundamentado en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, así como en el artículo 1º de la mencionada ley, que establece los rubros que regula en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y que son los siguientes:

I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.

II.- Las obligaciones en el servicio público.

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.



IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.

V.- El registro patrimonial de los servidores públicos

Quando un servidor público incumple alguna de las obligaciones establecidas en la multicitada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incurre en responsabilidad, y se hace acreedor a alguna de las sanciones que contempla el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dichas sanciones son las siguientes:

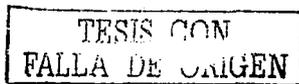
1. Amonestación Privada o Pública;
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
3. Destitución del puesto;
4. Sanción económica, e
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En resumen, la reforma que se propone al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación es la imposición de las sanciones anteriormente trascritas, por conducto del órgano facultado para ello, ya sea a través de la Secretaría de la Función Pública o del Órgano Interno de Control de la dependencia a la que pertenezca el funcionario responsable.

Para hacer efectiva la imposición de dichas sanciones, el informe del incumplimiento por parte de la autoridad, correrá a cargo del mismo Tribunal, puesto que resulta obvio que las autoridades responsables o su superior jerárquico nunca comunicarían a la Secretaría de la Función Pública para que ésta las sancione.

De manera que con las reformas propuestas, el multicitado artículo 239-B quedaría así:

"Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:
I. Procederá en contra de los siguientes actos:
a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.



b) Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en Ley.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o si él, al magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también a la Secretaría de la Función Pública o al Órgano de Control Interno de la dependencia a la que pertenezca el funcionario responsable, para que proceda conforme al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, deberá informar a la Sala en un plazo no mayor de cuatro meses la resolución recaída al procedimiento llevado contra el funcionario responsable.

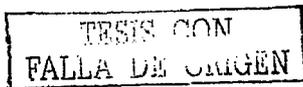
IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforma a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en términos del artículo 144.

VII.- Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los



documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también a la Secretaría de la Función Pública o al Órgano de Control Interno de la dependencia a la que pertenezca el funcionario responsable, para que proceda conforme al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, deberá informar a la Sala en un plazo no mayor de cuatro meses la resolución recaída al procedimiento llevado contra el funcionario responsable.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por esta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio."

(La parte ensombrecida constituye la propuesta de reforma a éste

artículo)

2.3.- JUSTIFICACIÓN Y CONSECUENCIAS DE LA REFORMA PROPUESTA.

Es necesario que el Tribunal siga evolucionando para que pueda convertirse en un órgano de impartición de justicia con plena jurisdicción, y ésta reforma constituiría un paso muy importante para ello, puesto que se resolvería de manera efectiva el problema de la inejecución de sentencias dictadas por el mismo, al contar con una medida de apremio eficiente para coaccionar a las autoridades administrativas a cumplimentar sus fallos.

Además, esta reforma tiene la ventaja de que no alteraría la naturaleza jurídica del Tribunal, puesto que la coacción a través de esta nueva medida de apremio no sería ejecutada por el Tribunal, sino por un órgano del Poder Ejecutivo con facultades suficientes para ello, como lo es la Secretaría de la Función Pública y los Órganos de Control Internos de las dependencias del Poder Ejecutivo, dentro de las cuales se encuentra la propia Secretaría de la Función Pública.

De implementarse esta reforma, aumentarían drásticamente los asuntos tramitados ante el Tribunal, puesto que los particulares preferirían acudir al juicio de nulidad que a los diversos recursos administrativos, en virtud de que con aquel tendrían la garantía de ver satisfechos sus intereses jurídicos en caso de resultarles favorables las sentencias recaídas al mismo; situación que obligaría a la creación de Nuevas Salas Regionales, y en consecuencia al crecimiento del Tribunal.

Con esta reforma, las autoridades se verían obligadas a emitir sus resoluciones con estricto apego a derecho, y a cumplimentar oportuna y debidamente las sentencias dictadas por el Tribunal, para no hacerse acreedoras a las sanciones previstas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo que conllevaría a una notable mejora en el desempeño de la Administración Pública.

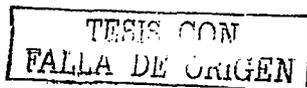
El único inconveniente que presenta esta reforma es que las resoluciones dictadas por la Secretaría de la Función Pública o por los distintos Órganos de Control Internos, en las que se impongan sanciones a los servidores públicos omisos, es que las mismas pueden ser impugnadas mediante el juicio de nulidad, lo cual traería como consecuencia que los particulares tuvieran que esperar mucho más tiempo para ver satisfechos sus intereses jurídicos si la sentencia recaída a su asunto les fue favorable; y además que el Tribunal sería juez y parte en los asuntos tramitados en contra de estas resoluciones, lo cual sería totalmente absurdo.

3.- REFORMAS AL ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

3.1.- PROBLEMÁTICA.

Se propone una reforma al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación por las razones expresadas en la última parte del tema anterior, ya que como se mencionó antes, si la autoridad tiene la posibilidad de interponer el juicio de nulidad contra las resoluciones que le impongan alguna sanción por el incumplimiento de una sentencia dictada por el mismo, causaría perjuicio al particular, ya que tendría que esperar el resultado del juicio interpuesto por la autoridad que dictó el acto que les causó perjuicio, con el riesgo de que el criterio del Magistrado Instructor que lleve este juicio sea distinto del que instruye su asunto, por lo que de nada habrá servido obtener una sentencia favorable a sus intereses.

Además la interposición del juicio de nulidad por parte de la autoridad omisa llevaría a que el Tribunal fuera juez y parte en un mismo asunto, ya que el acto impugnado por la autoridad tendría como consecuencia



una sentencia dictada por el mismo Tribunal, lo que constituye una incongruencia jurídica.

Para entender mejor la incongruencia que se plantea la explicaremos detalladamente:

- La Sala dicta una sentencia que se declaró firme.
- La autoridad incumple la sentencia, y particular se va a la queja, misma que gana.
- La Sala notifica a la Secretaría de la Función Pública del incumplimiento en que incurrió la autoridad, y esta impone alguna de las sanciones establecidas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Inconforme con esta sanción la autoridad interpone juicio de nulidad, mismo que es resuelto por el Tribunal, que es el interesado en que la Secretaría de la Función Pública sancione a la autoridad.

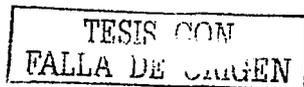
Con este ejemplo podemos comprender el porque el Tribunal sería juez y parte en el juicio de nulidad interpuesto por la autoridad, puesto que en dicho juicio existe un antecedente consistente en un procedimiento llevado ante la Secretaría de la Función Pública, en el cual fue parte el Tribunal, situación que afectaría la imparcialidad del Magistrado Instructor en el juicio de nulidad.

3.2.- REFORMA PROPUESTA AL ARTÍCULO 202.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación contempla las causales de improcedencia dentro del juicio de nulidad, por lo que es el adecuado para resolver el problema planteado, puesto que con la adición de una fracción más dentro de este precepto se impediría que los funcionarios públicos omisos en el cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal interpusieran el juicio de nulidad contra la sanción impuesta por la Secretaría de la Función Pública o por el Órgano de Control Interno correspondiente derivada del mismo incumplimiento.

Para comprender la magnitud del problema planteado detallaré cronológicamente el procedimiento tan largo que se tendría que llevar a cabo, considerando que ya fue implementada la reforma propuesta al artículo 239-B:

↳ Tramitación del juicio de nulidad por parte del particular contra una resolución que lesiona sus intereses, obteniendo una sentencia favorable, que en promedio dura seis meses.



▣ Interposición del recurso de revisión consagrado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en el que se confirma la sentencia, cuya tramitación dura en promedio de dos a tres meses.

▣ La sentencia adquiere firmeza y la autoridad es omisa en su cumplimiento o la cumplimenta indebidamente, para lo cual transcurre un plazo en promedio de seis meses.

▣ El particular tramita la queja, que puede durar dos o tres meses, misma que se declara fundada y se procede a notificar a la Secretaría de la Función Pública o al Órgano Interno de Control, según el caso.

▣ Dicha Secretaría de Estado aplica el procedimiento contemplado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que puede durar tres o cuatro meses, según los términos expresados por el mismo precepto, e impone al servidor público alguna de las sanciones contempladas en el artículo 13 de dicha ley.

Para este entonces habrán transcurrido dos años, pero el particular habrá visto satisfechos sus intereses jurídicos, pero si la autoridad interpone juicio de nulidad contra esta resolución tendrán que transcurrir otros nueve meses, considerando que contra la sentencia dictada en este nuevo juicio se interpone el juicio de amparo o la revisión fiscal.

Por todo lo anterior es que se propone la adición de una nueva causal de improcedencia al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, el cual, con dicha adición quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 202.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I.-Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

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

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

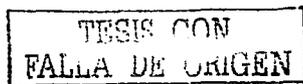
IV.-Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código.

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

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

VII.-Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

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



IX.-Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

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

XI.-Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.

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

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

En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.

XIV.-Que hayan sido dictadas 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

XVI.-Contra las resoluciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública o los órganos de control internos respectivos derivadas del incumplimiento de una sentencia dictada por el propio Tribunal."

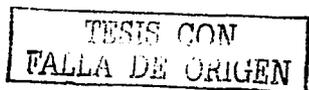
(La parte ensombrecida constituye la reforma propuesta a éste

artículo)

3.3.- JUSTIFICACIÓN Y CONSECUENCIAS DE LA REFORMA PROPUESTA.

La reforma de un artículo siempre lleva como consecuencia la necesidad de reformar otros, para que los efectos de dicha reforma puedan llevarse a cabo, en virtud de que un artículo inevitablemente va a estar relacionado con otros de la misma ley o código.

Para que se pueda proponer una reforma no sólo es necesario suprimir o modificar el texto de un artículo o de una ley, sino estudiar a fondo los alcances y las consecuencias que dicha reforma tiene, de lo contrario, se correría el riesgo de que nuestro derecho interno, entendiéndose por éste todas las leyes, códigos, y reglamentos que rigen a nuestro país contengan incongruencias y contradicciones, que harían imposible su aplicación y ejecución.



Un ejemplo de ello es el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación vigente, en su quinto párrafo, que habla del trato que se le dará a la información confidencial durante la tramitación de un juicio de nulidad, mismo que expresa lo siguiente:

“Artículo 209.-

(...)

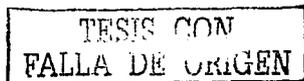
**Quando en el documento en que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto 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.
(...)”**

Los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta hablaban de dicha información confidencial hasta el año 2001, en la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente hablan de las sociedades controladoras, por lo que existe entonces una incoherencia jurídica, porque el legislador no estudio a fondo los alcances que tenía abrogar la anterior Ley del Impuesto Sobre la Renta y decretar otra, misma que a la fecha sigue vigente, por lo que existe una incongruencia entre el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigentes.

Lo anterior provoca que la Sala Regional que esté conociendo de un juicio en el que se maneje información confidencial no sepa que hacer con ella, en virtud de que la ley no es clara en cuanto a lo que se debe entender por la misma.

Para que las reformas propuestas al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación puedan surtir plenamente sus efectos es necesario reformar el diverso artículo 202, agregándole una fracción más.

Al verse fortalecida la reforma al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación los particulares se verán beneficiados, porque el tiempo para que puedan ver satisfechos sus intereses jurídicos se verá reducido drásticamente, y se evitará el riesgo de que lo resuelto en el juicio de nulidad tramitado por el mismo no se vea modificado por el criterio del Magistrado Instructor que tramite el juicio interpuesto por la autoridad omisa.



Con la reforma propuesta al artículo 202 se puede pensar que se deja al funcionario responsable del incumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal en estado de indefensión, lo cual no es así, puesto que dicha autoridad tuvo a su alcance el recurso de revisión fiscal tramitado ante el Tribunal Colegiado de Circuito para impugnar la sentencia que le fue desfavorable en el juicio de nulidad, igualmente, en la queja pudo controvertir los argumentos del actor en el informe que debió presentar ante la Sala durante la tramitación de dicha queja, y de la misma forma tuvo oportunidad de acreditar el cumplimiento de la sentencia en el mismo informe, además, en el procedimiento tramitado ante la Secretaría de la Función Pública tuvo la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convino, así como haber presentado pruebas a su favor.

Si después de todo este procedimiento dicho funcionario insiste en el no cumplimiento de una sentencia apegada a derecho dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y confirmada por el Tribunal Colegiado de Circuito, lo conducente es que se haga acreedora a la sanción correspondiente.

Darle oportunidad de interponer juicio de nulidad contra esta sanción sería equivalente a solapar la falta cometida por la autoridad omisa, además de que se estaría cayendo en una incongruencia jurídica.

Independientemente de esto, el servidor público tiene todavía a su alcance el juicio de amparo si la Secretaría de la Función Pública incurre en irregularidades durante la tramitación del procedimiento en el que se le imponga una sanción al funcionario omiso, de manera que no se puede decir que se está dejando en estado de indefensión a la autoridad con la reforma propuesta al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

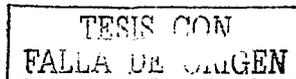
El tipo de amparo que debe promover el servidor público afectado es el juicio de amparo indirecto, que se tramita ante los Juzgados de distrito, la primera justificación del por qué se debe interponer este tipo de amparo que se nos podría ocurrir es porque el acto reclamado es un acto fuera de juicio, sin embargo, ello no es así, ya que no debemos perder de vista que quien impuso la sanción al servidor público no fue el Tribunal, sino la Secretaría de la Función Pública, razón por la cual se materializaría el supuesto previsto en la fracción II, del artículo 114 de la Ley de Amparo, que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

(...)

II.- Contra actos que no provenga de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si



por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;
(...)"

El juicio de amparo, como medio de defensa que tiene la autoridad a su alcance tiene una tramitación muy rápida, por lo que no retrasaría el debido cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta última reforma puede crear diversas controversias, la primera de ellas es que se podría pensar que se está violando el principio de definitividad consagrado en el juicio de amparo; dicho principio es contemplado por la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, que menciona las causales de improcedencia de dicho juicio, mismo que a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 73.-

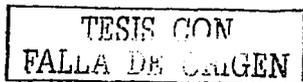
(...)

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual deban ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación."

No hay tal violación al principio de definitividad, dado que con la reforma propuesta al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación sería la misma ley la que reconocería expresamente que el juicio de nulidad no constituye un medio de defensa en caso de que se le imponga a un servidor público una de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con motivo del incumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; al no haber medio de defensa en contra de las mencionadas sanciones, lo procedente para el servidor público es la interposición del juicio de amparo.

Ahora bien, se puede pensar que dicho juicio es improcedente, dado que la misma Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que los servidores públicos afectados tienen a su



alcance el recurso de revocación, y que además la interposición de dicho recurso es optativa al juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; este problema será abordado a continuación.

La reforma propuesta al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación no solo requiere de otra al diverso 202 del mismo ordenamiento; debemos recordar que según el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que el Tribunal es competente para conocer de resoluciones recaídas a diversos recursos administrativos, entre ellos el recurso de revocación.

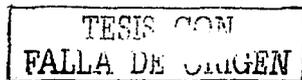
Esta situación se puede prestar a que la autoridad omisa, mañosamente interponga este recurso, y al verse desfavorecida por el mismo este en posibilidad de interponer el juicio de nulidad, puesto que lo que estaría impugnando no sería la resolución en la que se le sancione por incumplir una sentencia dictada por el Tribunal, sino la recaída a un recurso administrativo, lo que conllevaría a que transcurriera más tiempo para que la sentencia dictada por el Tribunal sea debidamente cumplimentada.

Elo hace necesario una pequeña reforma en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, específicamente en su artículo 25, que a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

Del texto del artículo anteriormente transcrito se desprende que es necesario adicionar dicho artículo para el efecto de que las autoridades omisas no puedan interponer el juicio de nulidad, y de igual manera se vean impedidas para interponer el recurso de revocación, lo que derivaría que dichas autoridades pudieran interponer el juicio de nulidad, retrasando aún más el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal, con la adición necesaria, el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cuando se trate de una sanción



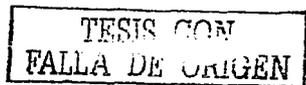
impuesta con motivo del incumplimiento a una sentencia dictada por éste último, no procederá el recurso de revocación. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

Es importante recalcar que con esto no se deja en estado de indefensión a la autoridad, pues como ya se mencionó anteriormente, ésta todavía tiene a su alcance el juicio de amparo, además si hacemos un análisis de todo lo que tuvo que acontecer para que la Secretaría de la Función Pública le impusiera dicha sanción nos podemos percatar de todos los medios que tuvo la autoridad para evitar esta situación, dicho análisis se hace a continuación:

- a) Al dictarse la sentencia desfavorable para la autoridad, está tuvo a su alcance el recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.
- b) Al quedar firme la sentencia o al haber perdido en el recurso de revisión tramitado ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente la autoridad está obligada a cumplimentar debidamente la sentencia dictada por el Tribunal, sin embargo lo puede hacer en la tramitación de la queja.
- c) En la misma instancia la autoridad puede comprobar que efectivamente ha dado debido cumplimiento a la sentencia, mediante la presentación de su informe ante la Sala que esté conociendo de dicha queja.
- d) En el proceso llevado ante la Secretaría de la Función Pública puede defenderse y ofrecer pruebas para acreditar que no ha incurrido en violación alguna.

Darle oportunidad a la autoridad omisa de interponer el recurso administrativo, o bien, el juicio de nulidad es caer en un "ocio procesal", que no haría mas que perjudicar al contribuyente.

Todas las reformas propuestas en el presente trabajo pueden dar pie a que se piense que se está violando la garantía consagrada en el artículo 14 Constitucional en perjuicio del servidor público afectado, dado que al momento de ser sancionado pierde el carácter de servidor público y se convierte en un individuo afectado por la sanción que le fue impuesta, dicha garantía consiste en que todo individuo tiene el derecho a ser oído y vencido en juicio para ser privado de su vida, de su libertad o de sus propiedades, ello no es así dado que dicho servidor público tiene a su alcance el juicio de amparo, y en caso de que éste le resulte desfavorable todavía puede interponer el recurso de revisión, por lo que no se le deje en estado de indefensión.



Para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al igual que para el particular afectado sería benéfica tanto la reforma al artículo 239-B, como al artículo 202, ya que evitaría que el tribunal tuviera que pronunciarse dos veces sobre el mismo asunto, puesto que la resolución que afecta al particular ya fue objeto de estudio en un juicio previo, y la sanción que impugnaría la autoridad omisa es sólo la consecuencia del incumplimiento por parte de la misma a la sentencia dictada en un juicio anterior.

Además de que se evitaría la existencia de resoluciones contradictorias, debido a la diversidad de criterios que existen dentro del mismo Tribunal.

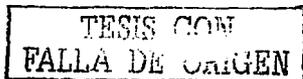
Con todas las reformas anteriormente propuestas, la justicia fiscal se vería favorecida notablemente, debido a que los juicios tendrían por primera vez la celeridad necesaria en los mismos, y adquiriría más credibilidad de la que ya posee, además de que se respetaría de manera efectiva el principio de legalidad que deben tener todas las resoluciones administrativas.

Al verse fortalecida la justicia fiscal, la Administración Pública Federal se vería obligada a emitir sus resoluciones con estricto apego a derecho, y a cumplir debidamente las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por el riesgo inminente de la imposición de una sanción al no hacerlo.

Si mejora el desempeño de la administración pública, las autoridades dejarían de imponer a los contribuyentes créditos absurdos e inexistentes, lo que permitiría el crecimiento y desarrollo de la industria nacional, situación que indudablemente beneficiaría a la economía nacional, puesto que es más fácil recaudar contribuciones de contribuyentes que obtienen grandes ingresos, que tratar de cobrar a quien no los tiene con recargos y multas arbitrarios, que solo hacen perder tiempo a la Administración Pública, y que al final de cuentas no consiguen su objetivo.

Todo lo anterior es el motivo de este trabajo de investigación, puesto que son las arbitrariedades y los errores que cometen las autoridades administrativas federales, las que retrasan la debida recaudación de impuestos.

Poniendo freno a todo esto es como se lograría que el Estado Mexicano obtuviera recursos económicos de manera rápida y eficiente.



CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Consideramos que la responsabilidad, desde el punto de vista del derecho administrativo, es un medio legal por el que se puede obligar a un funcionario público a responder por los actos cometidos por éste en el ejercicio de sus funciones; razón por la cual concluimos que constituye la vía más idónea para coaccionar a los funcionarios omisos en el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

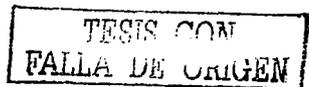
SEGUNDA.- Expusimos que la justicia impartida por los Tribunales Administrativos, ha demostrado, a lo largo de su historia, que es el medio más eficiente para salvaguardar el principio de legalidad que toda resolución administrativa debe tener, por lo que sostenemos que sería un error que los mismos pasaran al Poder Judicial.

TERCERA.- Comprobamos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional que ha crecido de manera significativa en muy poco tiempo, y proponemos que para que éste siga creciendo es necesario que sus sentencias se cumplan debida y oportunamente.

CUARTA.- Observamos que dentro del juicio de nulidad existe la figura de la queja, misma que contempla diversas sanciones a los funcionarios públicos que se nieguen a cumplir con las sentencias dictadas en el mismo, por desgracia dichas sanciones no son suficientes para conminar a dichos funcionarios a cumplimentar las sentencias anteriormente mencionadas, por lo que proponemos que estas sanciones sean más enérgicas.

QUINTA.- Pensamos que el medio más idóneo para ejecutar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es otorgar facultades de ejecución al mismo, ya que esto alteraría la naturaleza jurídica del Tribunal, por lo que proponemos que lo más idóneo es coaccionar a las autoridades omisas por conducto de un órgano con facultades suficientes para ello, como lo es la Secretaría de la Función Pública.

SEXTA.- Establecimos que la Secretaría de la Función Pública el órgano más indicado para sancionar a los funcionarios públicos que se nieguen a cumplir con las sentencias dictadas por el Tribunal, proponemos que para ello se utilice el procedimiento en materia de responsabilidad contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.



SÉPTIMA.- Consideramos que para sancionar a los funcionarios omisos en cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal deben ser impuestas mediante el procedimiento en materia de responsabilidades contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, proponemos que para iniciar este procedimiento se utilice la queja contemplada en el artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación.

OCTAVA.- Expusimos que la figura de la queja contemplada en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación es una instancia procedente contra el incumplimiento de la sentencia dictada en el juicio de nulidad por parte de la autoridad demandada, al ser esto así, proponemos que dicha figura debe ser contemplada por el citado Código como un verdadero incidente de ejecución.

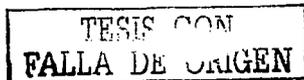
NOVENA.- Observamos que las sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son impugnables mediante el juicio de nulidad, lo que llevaría como consecuencia un gran retraso para que el particular que obtuvo una sentencia favorable en el juicio de nulidad pueda ver satisfechos sus intereses, por lo que se propone agregar una causal de improcedencia a dicho juicio.

DÉCIMA.- Observamos que los funcionarios omisos en el cumplimiento de las sentencias recaídas al mismo tienen a su alcance el recurso administrativo de revocación, cuya resolución es impugnable mediante el juicio de nulidad, por lo que proponemos reformar el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de que dichos funcionarios no puedan promover el recurso antes mencionado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1996.
- 2.- ALCALÁ ZAMORA, Niceto, ESTUDIO DE TEORÍA GENERAL E HISTORIA DEL PROCESO, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1974.
- 3.- BECERRA BAUTISTA, José, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL CIVIL, 3ª Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1977.
- 4.- BECERRA BAUTISTA, José, EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO, Editorial Porrúa, México 1999.
- 5.- BETTI, Emilio, TEORÍA GENERAL DEL NEGOCIO JURÍDICO, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1959.
- 6.- BRISEÑO SIERRA, Humberto, ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1980.
- 7.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, EL JUICIO DE AMPARO Ed. Porrúa, México 1973
- 8.- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, LEY DE AMPARO COMENTADA, Editorial Duero, México 1992.
- 9.- FERNÁNDEZ RUIZ JORGE, DERECHO ADMINISTRATIVO Editorial Mc Graw Hill, México 1997.
- 10.- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1977.
- 11.- LUCERO ESPINOSA, Manuel, TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1992.



12.- MARGAIN MANATOU, Emilio, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE LEGITIMIDAD, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

13.- MARTINEZ ALARCÓN, Javier Antonio, TEORÍA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES, Pérez Nieto Editores, México 1997.

14.- MARTINEZ MORALES, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO (primer curso), Editorial Porrúa, México 1991.

15.- MARTINEZ MORALES, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO (tercer y cuarto curso), Editorial Porrúa, México 1998.

16.- OVALLE FAVELA, José, DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Harla, México 1980.

17.- PALLARES, Eduardo, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 1ª Edición, México 1978.

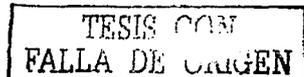
18.- PLUGIESE, Mario, LA PRUEBA EN EL PROCESO TRIBUTARIO, Editorial Jus, Traducción de Alfonso González Rodríguez, México 1949.

19.- VILLORO TORANZO, Miguel, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO, 11ª Edición, Editorial Porrúa, México 1994.

20.- VIZCARRA DÁVALOS, José, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, AGENDA DE AMPARO 2001, Editorial ISEF, México 2001.
2. Código Fiscal de la Federación, FISCO AGENDA 2002, Editorial ISEF, México 2002.
3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México 2002.
4. Ley de amparo, AGENDA DE AMPARO 2001, editorial ISEF, México 2001.
5. Código Federal de Procedimientos Civiles, AGENDA DE AMPARO 2001, Editorial ISEF, México 2001.



6. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial Porrúa, México 2002.

ECONOGRAFÍA.

1.- A los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal, Impreso por el Departamento de Publicaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2001.

2.- Diccionario Jurídico Mexicano, Eduardo Jonson Okhuysen, Tomo D-H, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1996.

3.- Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, 13ª Edición, Editorial Porrúa, México 1999.

4.- Exposición de Motivos del la Ley de justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, por la Magistrada Margarita Lomeli Cerezo, Impreso por el Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1996.

5.- GALVAN RIVERA, Flavio, LA PRUEBA EN EL PROCESO FISCAL FEDERAL, Tomo VI, 1ª Edición de la Obra Conmemorativa a los 50 años del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1998.

6.- Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años al Servicio de México, Tomo II, Impreso por el Departamento de Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1993.

