



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“DECLARACIÓN DE LA CADUCIDAD FISCAL,
ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA (DENTRO DEL
JUICIO DE NULIDAD)”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA ANTONIETA LEÓN ÁLVAREZ

ASESOR:
LIC. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA



MÉXICO

2005

0350340

SEGUIMIENTO DE REGISTRO DE TESIS

CVE.	DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE	AUTORIZACIÓN Y SELLO
PR.	SEIS MESES A PARTIR DEL DÍA 15 DE OCTUBRE DE 2004.	
		Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS SECRETARIO ACADÉMICO
		Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS SECRETARIO ACADÉMICO
		Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS SECRETARIO ACADÉMICO
		Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS SECRETARIO ACADÉMICO
		Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS SECRETARIO ACADÉMICO

TRÁMITE	CLAVE
PRÓRROGA	PR.
CAM. TÍTULO	C. T.
CAM. ASESOR	C. A.
CAM. SEM.	C. S.
VIGENCIA	VIG.
IMPRESIÓN	IMP.

**DECLARACIÓN DE LA
CADUCIDAD FISCAL, ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA (DENTRO DEL
JUICIO DE NULIDAD)**

ÍNDICE

CAPITULO I. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1.1. Antecedentes históricos	7
1.2. Estructura, organización, funcionamiento y facultades	14
1.2.1. Sala Superior	16
1.2.1.1 Pleno	16
1.2.1.2 Secciones	18
1.2.2. Salas Regionales	22
1.3. Competencia	24
1.3.1 Territorio	25
1.3.2 Materia	28
1.3.3 Cuantía	31

CAPITULO II. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE NULIDAD)

2.1. Partes en el juicio	32
2.1.1. Demandante	33
2.1.2. Demandados	33
2.1.3. Tercero interesado	34

2.2. Im procedencia y sobreseimiento	35
2.3. Demanda	37
2.3.1. Concepto	37
2.3.2. Principios que rigen la demanda	38
2.3.2.1. A petición de parte	38
2.3.2.2. Agravio personal y directo	38
2.3.2.3. Definitividad	38
2.3.2.4. Requisitos	39
2.3.2.5. Documentos que se deben anexar	41
2.4. Ampliación de la demanda	43
2.4.1. Requisitos de procedibilidad	43
2.5. Contestación de la demanda	45
2.5.1. Requisitos	46
2.5.2. Documentos que se deben anexar	49
2.6. Apersonamiento del tercero interesado	51
2.7. Incidentes	51
2.8. Pruebas	66
2.8.1. Pruebas que se pueden presentar	66
2.8.2. Valoración	75
2.9. Recurso de Reclamación	76
2.10. Alegatos y cierre de instrucción	77
2.11. Sentencia	78
2.11.1. Concepto	78
2.11.2. Causales de ilegalidad	79
2.11.3. Clasificación de las sentencias	80

CAPITULO III. ANÁLISIS CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA CADUCIDAD EN GENERAL

3.1. Concepto de la caducidad	82
3.1.1. Concepto de caducidad etimológico	82
3.1.2. Concepto de caducidad jurídico-constitucional	83
3.1.3. Concepto de caducidad gramatical	83

3.2. Objeto y alcance de la caducidad	84
3.3. Naturaleza jurídica de la caducidad	84
3.4. Diferencias entre la caducidad y otras figuras extinguidas	86
3.4.1. Afirmativa y/o negativa ficta	86
3.4.2. Caducidad de la instancia	86
3.4.3. Consumación	88
3.4.4. Preclusión	88
3.4.5. Prescripción	89

CAPITULO IV. NACIMIENTO, DETERMINACIÓN, LIQUIDACIÓN, ACTUALIZACIÓN, EXIGIBILIDAD Y EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN FISCAL

4.1. Nacimiento, causa u origen de la obligación fiscal	91
4.2. La determinación o liquidación de la obligación fiscal	100
4.3. La exigibilidad de la obligación fiscal	106
4.4. Las formas de extinción de la obligación fiscal	130
4.4.1. El pago	131
4.4.2. La compensación	134
4.4.3. La condonación	134
4.4.4. La cancelación	135
4.4.5. El remate	135
4.4.6. La adjudicación fiscal de bienes	135
4.4.7. La prescripción	135
4.4.8. La caducidad fiscal	137

CAPITULO V. DECLARACIÓN DE LA CADUCIDAD FISCAL, ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

5.1. Definición de caducidad fiscal	138
5.1.1. Marco Legal	140
5.1.2. Elementos	140
5.1.3. Características	143
5.1.4. Formas de computarse el plazo de la caducidad	143

5.2. Análisis del artículo 67 del Código Fiscal de la Federación y los plazos que señala	147
5.3. Formas de hacer valer la caducidad fiscal	162
5.3.1. Vía acción	162
5.3.2. Vía excepción	162
CONCLUSIONES	164
BIBLIOGRAFÍA	167

INTRODUCCIÓN

La existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera controversias entre particulares y autoridades administrativas que estuviera colocado fuera del Poder Judicial, no fue contemplada en ninguna de las Constituciones anteriores a la actual y ni siquiera en esta en su contenido original debido al rígido principio de la división de poderes; sin embargo se advertía la existencia de controversias que no encuadraban en dentro de los sistemas jurídicos ya existentes (civiles, penales), y en consecuencia requerían una jurisdicción propia, de ahí surgió el procedimiento contencioso administrativo.

El sistema actual del contencioso administrativo mexicano se inicia con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo), por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que dio vida a un organismo jurisdiccional dentro de la esfera formal de la administración, para resolver las controversias entre la misma administración y sus administrados, en sus inicios estrictamente en materia tributaria federal y con el carácter de órgano de jurisdicción delegada, es decir que dictaba sus fallos a nombre del gobierno federal y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos.

Siendo un sistema que representa para el particular una posibilidad para defender sus intereses frente a los actos ilegítimos en que incurra la administración pública, regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Fiscal de la Federación y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dentro de las figuras más relevantes dentro del juicio de nulidad se encuentra la caducidad fiscal contemplada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, considerada como una sanción que la ley impone al fisco por su inactividad e implica necesariamente la pérdida o la extinción para el propio fisco, de una facultad o de un derecho para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal.

La declaración de la caducidad de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, es en cierta forma un medio de defensa para el contribuyente, por que al hacerla valer, cuando procede, se eliminan para el responsables u obligaciones que pueden derivarse de diversas acciones que haya realizado; por otra parte, la caducidad es la sanción que la ley impone al fisco por su inactividad e implica la pérdida o extinción de una facultad o derecho para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal.

La solicitud de la declaración de la caducidad del acto impugnado requiere del transcurso del plazo correspondiente, y en consecuencia la caducidad de las facultades de la autoridad puede ser invocada en vía de acción por el sujeto interesado, o también puede ser opuesta como excepción, cuando la autoridad emita una resolución liquidatoria o imponga una sanción fuera del plazo señalado. En este caso la caducidad implicara una causal de revocación del acto o una causal de nulidad del mismo.

En tal contexto, se puede hablar de la importancia práctica de la institución que se analiza, la cual contiene un principio de seguridad jurídica a favor de los contribuyentes; en la cual para iniciar su computo es imprescindible que la autoridad este en aptitud de ejercer dichas facultades.

Ahora bien, para llevar a cabo lo antes dicho, se debe establecer precisamente criterios bien definidos tomando en cuenta los elementos de la caducidad fiscal, para declarar la caducidad del acto impugnado solicitado, y en donde es necesario realizar una investigación amplia de esta figura.

CAPITULO I

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1.1 ANTECEDENTES

La creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha sido de gran importancia en la Justicia Administrativa en México, ya que se ha reafirmado en materia fiscal y administrativa la garantía de audiencia y la seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, por lo que consideramos necesario señalar los antecedentes que dieron lugar a la creación de dicho Tribunal, los cuales nos permitirán comprender la esencia del mismo.

Al respecto, es de precisarse que el Maestro Narciso Sánchez Gómez señala lo siguiente: "... indiscutiblemente los tribunales administrativos tienen su origen en Francia, cuyo primer antecedente lo encontramos en la Ley de 7-14 de octubre de 1790 que señalaba que las reclamaciones de incompetencia respecto de los cuerpos administrativos, en ningún caso son del resorte de los tribunales y deben ser llevados ante el Rey, Jefe de la Administración General, para ese efecto fue creado el Consejo de Estado, como primer tribunal de naturaleza administrativa en el mundo."¹

En sus primeras etapas, dicho organismo fue un tribunal de justicia retenida, toda vez que únicamente formulaba dictámenes que sometía a la consideración del Jefe de Estado para que resolviera en definitiva. Posteriormente, se otorgaron facultades para que el Consejo de Estado instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada.

¹ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1992, Pág.434

“Por decreto de 30 de septiembre de 1953, se crearon tribunales administrativos en primera instancia, ya que la carga de trabajo que tenía el Consejo de Estado era exorbitante, de ahí que el mismo quedo como un tribunal en apelación y sólo en exceptuados casos conservó su competencia de juez de única instancia, cuyas decisiones no podían ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que dicho tribunal tiene el mismo nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.”²

Lo anterior fue de gran relevancia, ya que sirvió de modelo para la creación de los tribunales administrativos en la mayoría de países europeos y en otros del Continente Americano, como lo es el caso de México cuando Teodosio Lares, formuló un proyecto denominado “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo”.

Proyecto, que fue aprobado por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853, conocida también como “Ley de Lares” y su reglamento del 17 de junio de ese mismo año, a través de la cual se instituyó un tribunal administrativo, el cual era independiente al Poder Judicial y tenía competencia para conocer de los conflictos administrativos denominado “Consejo de Estado”, mismo que tuvo una aplicación limitadísima ya que el 21 de noviembre de 1855 fue dejado sin efectos.

Esta Ley, fue declarada inconstitucional, por una tesis sustentada por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Ignacio L. Vallarta, en la cual sostuvo que la Ley de Lares era violatoria a la División de Poderes que establecía nuestra Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial en una sola persona, como lo es el Presidente de la República, de ahí que durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, se siguiera sosteniendo la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos.

² Margaint Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Heptimidad. Editorial Porrúa. México, 1999. Págs. 1, 3 y 4.

Mediante el artículo 97, fracción I, de la constitución de 1857, la justicia administrativa era aplicada por los Tribunales de la Federación, mismos que tenían facultades para resolver las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales. Dicha aplicación se realizaba a través de los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, ya que regulaban los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales, en materia de nacionalidad, extranjería, expropiación y patentes.

Durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo en el año de 1865, se tuvo la intención de crear otro tribunal administrativo con el mismo nombre "Consejo de Estado", como órgano de jurisdicción retenida, regulado por el Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como por la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento de 12 de octubre y 1º de noviembre de 1865 respectivamente, sin embargo éste no tuvo relevancia, ni vigencia institucional, ya que en México predominaba la fuerte influencia de España y Estados Unidos de Norteamérica, así como la tradición jurídica, circunstancias que obligaron a que únicamente existieran tribunales judiciales para conocer toda clase de conflictos.

"En forma similar, se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas del 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha Junta conocía de las reclamaciones formuladas contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al revisar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por ellos como por las oficinas receptoras."³

Otro órgano de carácter jurisdiccional es el Jurado de Penas Fiscales, creado mediante la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso. México 1999, Editorial Porrúa, Página 294.

el 08 de abril de 1924, en donde a petición de parte se revisaba la legalidad de las resoluciones que imponían multas.

Mediante la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, se estableció en su Capítulo Quinto un juicio de oposición en contra de reclamaciones fiscales, que se substanciaba ante los Juzgados de Distrito de la jurisdicción del quejoso, y se presentaba dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y de los gastos de ejecución. En el supuesto de que transcurriera dicho plazo, se consideraba consentida la resolución administrativa y la oficina exactora continuaba con el procedimiento de ejecución.

Derivado que dicho juicio era largo y deficiente, en muchas ocasiones el contribuyente perdía el interés en el juicio al otorgar la garantía del interés fiscal, lo que ocasionaba que las facultades de cobro del fisco se detuvieran.

El 27 de agosto de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas, en uso de sus facultades extraordinarias, promulgó la Ley de Justicia Fiscal de la Federación de 27 de agosto de 1936, interviniendo en su elaboración una comisión integrada por Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina, Antonio Carrillo Flores y Narciso Bassols, en la cual se creó el Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a partir del 1º de enero de 2001, el que se constituyó como un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, pues en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo.

Por su parte, Antonio Carrillo Flores sostuvo en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal lo siguiente:

“Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un

procedimiento cuyos resultados el particular podría aun impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de 30 años puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935.”⁴

Así, el Tribunal asumió el conocimiento de los asuntos inconclusos promovidos ante el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, los cuales quedaron suprimidos al derogarse todas las disposiciones que otorgaban su competencia, de este modo los numerales de la Ley Orgánica de la Tesorería y el Código Federal de Procedimientos Civiles que regulaban y establecían el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante tribunales federales fueron igualmente derogadas.

La precitada Ley fue expedida el 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del mismo año, para entrar en vigor el 1º de enero de 1937, en esta última fecha el Tribunal inicia su funcionamiento con quince Magistrados funcionando en Pleno y cinco Salas, al primero lo integraron todos los magistrados y a las segundas funcionaron con tres Magistrados cada una.

La Ley de Justicia Fiscal, estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que contempló el contenido de la Ley de Justicia Fiscal.

“El Código Fiscal de la Federación de 1938, fue el primer intento concreto de una regulación legal de la actuación de la administración pública en materia fiscal, a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal, ya que no se limitaba solo al Tribunal Fiscal de la Federación, sino que abarco por entero a la administración

⁴ Camillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Página 209.

pública hacendaría. De esta manera, se completó la legislación fiscal al reglamentar no solamente lo contencioso, sino también la fase oficiosa fiscal.”⁵

El 1º de enero de 1947, se reformó el Código Fiscal de la Federación de 1938, en el cual el Tribunal queda integrado por veintiún Magistrados y para el cumplimiento de sus funciones actuó en Pleno y con siete Salas, estas últimas con tres Magistrados cada una de ellas.

El 1º de enero de 1962, se reforma y adiciona al Código Tributario en cita, el número de Magistrados a veintidós, para que el Presidente del Tribunal deje de formar parte de las Salas, salvo para suplir faltas temporales de alguno de sus Magistrados que no excedieran de un mes.

Finalmente se publicó el 19 de enero de 1967, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con la que se complementó su estructura legal, en la cual el Presidente de dicho Tribunal ya no formó parte de las Salas.

Mediante la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 2 de febrero de 1978 vigente a partir del 1º de agosto de ese año, se desconcentra la organización y funcionamiento de ese organismo jurisdiccional con una Sala Superior y con sus Salas Regionales.

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, resurgieron las tesis que sostenían la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, sin embargo el día 16 de diciembre de 1946 se reformó el artículo 104, fracción I constitucional, en el cual se dispuso que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

⁵ García Caceres, Jorge Alberto. Evolución de la Justicia fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año II, número 3, Pág. 83 y 84.

Con relación a lo anterior, surgió una nueva reforma constitucional, ello con el objeto de desterrar en definitiva los argumentos y dudas sobre la posible inconstitucional de los Tribunales Administrativos y en este caso del Tribunal Fiscal de la Federación el 19 de junio de 1967, se adicionó un párrafo a la fracción I del numeral 104 de nuestra Ley Suprema, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, para autorizar por leyes federales el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y de los particulares.

Dicha disposición se incorporó en la fracción XXIX-H, del artículo 73 constitucional, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, para entrar en vigor el 15 de enero de 1988, en donde se autoriza que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que vengán a crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la Federación y del Distrito Federal.

La última reforma que ha tenido la Ley Orgánica del Tribunal en comento, se publicó el 31 de diciembre de 2000, la cual consideramos positiva, toda vez que de conformidad con el artículo Undécimo, fracción III de las disposiciones transitorias a partir del 1º de enero de 2001, se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en lo subsiguiente nos referiremos a él como Tribunal) dando con ello un gran adelanto en el Derecho Procesal Administrativo Federal, ya que así la denominación del órgano jurisdiccional coincide con la competencia.

Desde la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el mismo ha sido dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley Orgánica le confiere.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano formalmente administrativo, porque esta dentro del Poder Ejecutivo Federal, y materialmente, es un órgano

jurisdiccional, porque conoce y decide sobre las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares. Es un tribunal de justicia delegada, toda vez que cuenta con la autonomía suficiente para dictar sus fallos, pues no está supeditado para actuar a ninguna autoridad administrativa federal.

1.2 ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y FACULTADES.

Como observaremos más adelante, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se rige por lo establecido en su propia Ley Orgánica, así como en el Código Fiscal de la Federación (en lo subsiguiente nos referiremos a él como Código de la Materia).

Ahora bien, de conformidad con el artículo 2, de la citada ley, el Tribunal, se encuentra integrado por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

En este contexto, es de señalarse que la Sala Superior de este Tribunal, se divide en Pleno y Secciones, integrada por once magistrados, de entre los cuales se elige al Presidente de dicho Tribunal.

Presidente que será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, el cual durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata.

Dentro de las funciones que le corresponden al Presidente del Tribunal, podrá ser auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior, para el desempeño de las mismas.

En este sentido es pertinente manifestar que las facultades con que cuenta el Presidente del citado órgano se encuentran señaladas dentro del artículo 26 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, dentro de las cuales podemos encontrar las siguientes:

"Artículo 26. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación:

- I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.
 - II. Despachar la correspondencia del Tribunal.
 - III. Presidir las comisiones del Tribunal.
 - IV. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
 - V. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquellos que a su juicio considere necesario.
 - VI. Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.
 - VII. Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.
 - VIII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.
- (...)
- XX. Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.
 - XXI. Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto del Tribunal.
 - XXII. Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal.
 - XXIII. Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal.
 - XXIV. Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior.
 - XXV. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal."

De tal suerte, que una vez detallado lo anterior, es pertinente precisar la estructura de los órganos del Tribunal, como lo son la Sala Superior y las Salas Regionales.

1.2.1 SALA SUPERIOR

Como se explicó anteriormente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenta con una Sala Superior, la cual se encuentra integrada por once magistrados, nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, de entre los cuales se elegirá al Presidente de dicho Tribunal.

La Sala Superior que actuará en Pleno o en dos Secciones.

1.2.1.1 PLENO

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el órgano supremo de dicho Tribunal conformado por las dos Secciones de dicha Sala Superior y el Presidente del mismo y que cuenta con las facultades a que hace referencia el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar.

Las resoluciones del Pleno, se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales no podrán abstenerse de votar, a menos de que tengan un impedimento legal. En el supuesto de que hubiese empate, se dejará pendiente para la siguiente sesión, y si acaso no se aprueba un proyecto por dos veces, el mismo se turnará a otro ponente.

De conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica, las sesiones del Pleno serán públicas, siempre y cuando no se trate de la designación del Presidente, o se ventilen cuestiones administrativas o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, ya que en estos supuestos las sesiones del Pleno serán privadas.

Las diversas facultades con que cuenta el Pleno de Sala Superior, se encuentran contenidas en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en lo subsiguiente nos referiremos a ella como Ley Orgánica del Tribunal), dentro de las cuales dicho precepto señala las siguientes:

“Artículo 16.- Es competencia del Pleno:

I. Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

I BIS. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

II. Señalar la sede y número de Salas Regionales.

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

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

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.

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.

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

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.

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

X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos 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 Sala Regional, 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 a disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

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

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

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.

XIV. Las demás que establezcan las leyes.”

Como se observa de la transcripción anterior del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la misma se enumeran las facultades con que cuenta dicha Sala Superior actuando en Pleno, entre las cuales se encuentra la designación de su Presidente, así como otras decisión primordiales inherentes a su jerarquía de órgano superior de dicho Tribunal.

1.2.1.2 SECCIONES

Las Secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco magistrados, de entre los cuales se elegirán a sus Presidentes. Con la presencia de cuatro de

sus integrantes podrá sesionar la Sección, haciendo la aclaración que el Presidente del Tribunal no integrará Sección.

Las resoluciones que emitan las Secciones de Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes que se encuentren presentes, mismos que no podrán abstenerse de votar, salvo cuando tengan impedimento legal. Así también cabe mencionar que al igual que el Pleno en el supuesto de que hubiese empate en algún asunto, se diferirá para la siguiente sesión, y en el caso de que no se apruebe un proyecto por dos veces cambiará de Sección.

En el caso de las sesiones que realicen las Secciones de Sala Superior, se seguirán las mismas formalidades que rigen a las sesiones del Pleno de dicho Órgano Superior, mismas que se encuentran contenidas en el artículo 20, de la Ley Orgánica del Tribunal.

Por otro lado es de exponerse que dentro del texto del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal, se enumeran las facultades que tienen las Secciones de Sala Superior, mismas que se detallan a continuación:

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 las cuotas compensatorias.

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.

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.

II. (Se deroga).

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 la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI. Las demás que establezcan las leyes."

Establecido lo anterior, cabe señalar que los Presidentes de las Secciones de Sala Superior, serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sección respectiva, la cual será privada, y la duración en su cargo será de un año, y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

De igual manera, los Presidentes de las Secciones de Sala Superior, tienen diversas facultades, las cuales las podremos encontrar dentro de lo que el artículo 22, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos establece a continuación:

- a) Atender la correspondencia, autorizándola con su firma;
- b) Convocar a sesiones, dirigir debates y conservar el orden en las sesiones.
- c) Autorizar las actas en que se hagan constar la deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de resoluciones.
- d) Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sección, reclamados en los juicios de amparo.
- e) Tramitar los incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilan ante la Sección.
- f) Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso.
- g) Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección.

Ahora bien, además de las funciones administrativas con que cuenta la Sala Superior cuenta con una competencia atrayente la cual se encuentra

establecida en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, mismo que reza 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.
- b) 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 este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

II. Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:

- a) La petición que, en su caso formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.
- b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción.
- c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes por el magistrado instructor. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.
- d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de Sala Superior, la que lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.”

1.2.2 SALAS REGIONALES

El artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal, expone que las Salas Regionales se integrarán por tres magistrados cada una, los cuales serán nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, en donde para que pueda efectuar las sesiones una Sala es indispensable que se encuentren los tres magistrados y para resolver bastará con la mayoría de votos.

Para el establecimiento de las Salas Regionales, el territorio nacional se divide en regiones, con los límites territoriales determinados por Sala Superior, de acuerdo a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Es de señalarse que en cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde establecerá su sede, circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

Las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que se deban de practicar, serán públicas y en el supuesto de que se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas o la moral, el interés público o la ley así lo exija, las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias serán privadas.(artículo 33)

Las Salas Regionales tendrán un Presidente, que será designado en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva, el que durará en su cargo un año y no podrá ser reelecto en forma inmediata,

Cuando los Presidentes falten temporalmente, éstos serán suplidos por los magistrados de la Sala en orden alfabético, y en el caso de que la falta sea definitiva, la Sala designará nuevo Presidente para concluir el período, pudiendo ser reelecto en el siguiente período.

Al respecto, es de señalarse que de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal, los Presidentes de las Salas Regionales tienen las siguientes atribuciones:

- a) Atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma.
- b) Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.
- c) Proponer a la Presidencia del Tribunal por conducto de la Oficialía Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del magistrado correspondiente.
- d) Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias.
- e) Realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos magistrados de la Sala.
- f) Proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella.
- g) Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala.

Ahora bien, en cuanto a las facultades que tienen los magistrados instructores se encuentran señaladas en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal, que a la letra establece:

"Artículo 36. ...

- I. Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.
- II. Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.
- III. Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.

- V. Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.
- VI. Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.
- VII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.
- VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva.
- IX. Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.”

De todo lo antes expuesto, tenemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se compone de la Sala Superior, misma que funciona en Pleno y en Secciones, así como también en Salas Regionales, sin olvidar diversos órganos administrativos que se encuentran señalados en el organigrama que se adjunta en la presente investigación.

1.3 COMPETENCIA

La palabra competencia, deriva del latín *competentia*, en castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define a la competencia como: “...una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.”⁶

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, S.A., México, 1998, Pág. 639

La competencia se determina por el territorio, materia y cuantía, mismas que precisaremos a continuación con relación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.3.1 TERRITORIO

La competencia por razón de territorio, es aquella que se determina en el ámbito espacial, en cuya esfera de acción pueden producirse los actos y efectos jurídicos de una norma.

Dentro de dicho ámbito competencial al ser la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el órgano máximo no tiene limitación territorial, es decir, que la misma tiene competencia en toda la República Mexicana.

Pero en tratándose de las Salas Regionales las mismas sólo pueden actuar en las entidades federativas que determina la Ley Orgánica del Tribunal.

En razón de ello, tenemos que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal, las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar en donde se encuentra la sede de la autoridad demandada y si fueran varias las autoridades demandadas, se tomará en cuenta el domicilio de la autoridad emisora de la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular se atenderá a su domicilio.

Para tal efecto, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, mismas que se dividen en las siguientes regiones (artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal):

“Artículo 28. ...

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

- II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima Jalisco y Nayarit.
- V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.
- IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- X. Peninsular con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos."

"Artículo 23.- Para los efectos del artículo 28 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;

- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo."

"Artículo 24.- En las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, serán las siguientes:

- I. Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;
- II. Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;
- IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;
- V. Región del Norte-Centro II: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;
- VI. Región del Noreste: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;
- VII. Región de Occidente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional del Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;
- VIII. Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;
- IX. Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;
- X. Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;

- XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;
- XII. Región de Oriente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;
- XIII. Región del Golfo: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;
- XIV. Región del Pacífico: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;
- XV. Región del Sureste: Una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;
- XVI. Región Peninsular: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;
- XVII. Región Metropolitana: Once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;
- XVIII. Región del Golfo Norte: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;
- XIX. Región Chiapas-Tabasco: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;
- XX. Región del Caribe: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo."

1.3.2 MATERIA

La competencia por materia atiende a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio.

Dicha competencia, se encuentra contenida en los artículos 16 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal; misma que ha quedado debidamente detallada en hojas anteriores de la presente investigación, la cual corresponde sólo a la Sala Superior de dicho Tribunal.

Ahora bien, por lo que respecta a la competencia material de las Salas Regionales, la misma se encuentra contemplada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, en el cual se establece lo siguiente:

"Artículo 11.- 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 den las bases para su liquidación.

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

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

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

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

Cuando 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 sentencias del Tribunal Fiscal 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.

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

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

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra 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.

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.

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

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

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

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.

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

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

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 rijan a dichas materias.

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

En tales consideraciones, se aprecia que efectivamente la competencia del Tribunal, ha ido ampliándose a lo largo del tiempo, de ahí que acertadamente el Congreso de la Unión estimó pertinente cambiar la denominación del mismo.

1.3.3 CUANTÍA

La competencia por cuantía se refiere al monto pecuniario del asunto que se ventila ante un órgano encargado de resolver.

En relación al Tribunal, tenemos que por razones de cuantía la competencia en ocasiones corresponde a la Sala Superior, cuando ésta ejerce la facultad de atracción que le confiere el artículo 239-bis, fracción I del Código Fiscal de la Federación, en el cual se establece que dicho órgano conocerá de aquellos negocios en los cuales el valor 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.

Luego entonces, en ese entendido todos aquellos asuntos cuya cuantía sea menor a 3,500 salarios mínimos le corresponde conocer a las Salas Regionales que integran el Tribunal.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1 PARTES EN EL JUICIO

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, denomina el término parte como: “... *las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean.*”⁷

En la relación procesal el concepto de parte presupone la existencia de una contienda, un litigio, en la que las partes que intervienen alegan cada cual su derecho.

Atendiendo a la doctrina de Camelutti, el término parte se divide en sentido material y en sentido formal. En el primer caso, se refiere al sujeto de la relación sustancial, es decir, el sujeto de los derechos o de las obligaciones en conflicto, el cual puede ser beneficiado o perjudicado por la resolución que se emita. En sentido formal, es aquel sujeto del proceso, que sin verse afectada en forma particular en su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelve la controversia, tiene atribuciones, otorgadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con el objeto de que se emita una resolución que afectará la esfera jurídica de otras personas, como lo son las parte materiales.

⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, S.A., México, 1998, Pág.

2.1.1. DEMANDANTE

El demandante, "es aquel que ejercita la acción procesal mediante la interposición de una demanda ante un órgano jurisdiccional o aquel a cuyo nombre se interpone."⁸

Derivado de ello, podemos encontrar en el artículo 198, fracción I del Código Fiscal de la Federación, que el demandante puede serlo un particular o la autoridad fiscal; en el primer caso cuando se solicita la nulidad de una resolución que causa agravio y en el segundo cuando se pide la nulidad de una resolución favorable a un particular.

De lo anterior, se advierte que no solamente los particulares tienen el carácter de demandante, sino también las autoridades administrativas, juicio que doctrinalmente se le conoce como juicio de lesividad, mismo que se ha creado como una limitación o freno a la facultad revocadora de la administración pública.

2.1.2 DEMANDADOS

El término demandado "es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional y a la cual se exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada."⁹

Para estos efectos el demandado, podrá serlo un particular o la autoridad fiscal, de acuerdo a lo expuesto por el artículo 198, fracción II y III del Código de la Materia el cual señala:

"Artículo 198. Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I...

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

⁸ Margaint Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 8ª Edición. Editorial Porrúa 1999, Pág. 142

⁹ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México 1990. Pág.235

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada;
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa;

III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.”

“Cuando la Sala que conozca de la demanda considere que alguna autoridad deba ser parte del juicio, no habiendo sido señalada como tal por el actor, de oficio deberá corrésele traslado para que la conteste en el plazo legal.”¹⁰

2.1.3 TERCERO INTERESADO

Se considera, como tercero interesado a la persona que sin ser parte en el juicio interviene en él para deducir un derecho propio, para coadyuvar con alguna de las partes, si es llamada a ello, o cuando tenga conocimiento de que cualquiera que sea la resolución que se dicte por la autoridad judicial competente pueda causarle algún perjuicio irreparable.

De conformidad con la fracción IV del artículo 198 del Código de la Materia, el carácter de tercero es aquél que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

¹⁰ Artículo 209 bis, fracción III, Código Fiscal de la Federación.

2.2 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

"La improcedencia es la imposibilidad jurídica del juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, mismas que impiden al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora."¹¹

Al efecto en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, se encuentran señaladas las causales de improcedencia y sobreseimiento, las cuales son:

"Artículo 2...

- 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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 respectivamente o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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 aquéllos cuya interposición sea optativa.
- 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.
- 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.

¹¹ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, México, 1992. Pág.39

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

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

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 ejercida.

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.

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

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

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.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio."

Por otro lado, el sobreseimiento dentro del juicio, lo podemos definir como el acto procesal mediante el cual concluye una instancia judicial sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos a la controversia fundamental, en donde el sobreseimiento del juicio puede ser total o parcial.

Al respecto, el artículo 203 del Código de la Materia, enuncia los casos en que procede el sobreseimiento, mismos que son:

a) Por desistimiento del demandante.

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

- c) El caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- d) Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- e) En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

En este contexto, podemos concluir que toda causal de improcedencia trae como consecuencia el sobreseimiento del juicio, sin embargo no toda causal de sobreseimiento obedece a una causal de improcedencia.

2.3 DEMANDA

En primer término, cabe señalar que sólo puede demandar quien tenga interés jurídico, es decir, aquél que tenga una facultad exigencia reconocida por la norma objetiva de derecho derivada de la lesión que sufre el actor, en su esfera jurídica, causada por la resolución cuya nulidad demanda.

2.3.1 CONCEPTO

“La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal.”¹²

¹² Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición, Editorial Pomúa, 1990, Página 336.

2.3.2 PRINCIPIOS QUE RIGEN LA DEMANDA

2.3.2.1 A PETICIÓN DE PARTE

Este principio resulta fundamental para que se inicie el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal, toda vez que dicho Órgano Colegiado no puede actuar en forma oficiosa.

Por tanto, se requiere que una persona acuda ante el mismo por considerar que una autoridad mediante una resolución afecta su esfera jurídica, por lo que solicita que dicho acto sea anulado. Ahora bien, cuando el demandante es la autoridad, se requiere que la misma acuda ante el Tribunal por considerar que emitió una resolución que implica un beneficio indebido al contribuyente.

2.3.2.2 AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO

El agravio tiene que ser personal y objetivo. El que sea personal significa que la persona que promueve el juicio de nulidad debe ser precisamente el titular de los derechos subjetivos que otorga la ley a favor del gobernado. El que el agravio sea directo, implica el menoscabo de esos derechos subjetivos públicos que el gobernado tiene y que mediante la ley o acto de autoridad le deben afectar necesariamente a su titular, y a ninguna otra persona.

2.3.2.3 DEFINITIVIDAD

La resolución que se impugne en el juicio de nulidad deberá tener el carácter de definitiva, es decir cuando no proceda algún recurso administrativo que pueda revocarla o modificarla, salvo que éste sea optativo o aquella esté sujeta a revisión de oficio.

Por su parte Bielsa nos señala que la resolución definitiva *"es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad."*¹³

Lo anterior, lo podemos encontrar dentro del texto contenido en el primer y último párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, en los cuales se establece que *"Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas"... "las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado"*.¹⁴

2.3.2.4. REQUISITOS

La demanda, se presentará por escrito directamente ante al Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtidos efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda, podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la sede de dicha 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.

En el caso del juicio de lesividad, 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 modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo cuando 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 retrótraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

¹³ R. Bielsa. Sobre lo Contencioso Administrativo. Editorial 1954. Página 94.

¹⁴ Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Expuesto lo anterior, señalaremos los requisitos de la demanda, los cuales se enunciarán a continuación.

Como primer requisitos, debemos señalar, que la demanda debe de estar firmada, ya que de lo contrario no se está manifestando la voluntad del actor en instaurar el juicio, lo cual traería como consecuencia tener por no presentada la misma, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Estos requisitos, se encuentran contemplados en el artículo 208 del Código de la Materia, en el cual señala que la demanda deberá de indicar lo siguiente:

- a) El nombre del demandante y su domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente,
- b) La resolución impugnada.
- c) La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- d) Los hechos que den motivo a la demanda.
- e) Las pruebas que ofrezca.
En el supuesto de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.
- f) Los conceptos de impugnación, los cuales son útiles para precisar el interés jurídico del demandante.
- g) El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.
- h) Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demandan.

En el supuesto de que se omitan los datos señalados en los incisos a), b) y f), el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Pero si se llegara a omitir los requisitos contenidos en los incisos c), d), e), g) y h), el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale

dentro del término de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Al respecto es de señalarse que la demanda tiene requisitos esenciales y secundarios, y que serán analizados por el Magistrado Instructor.

“Los requisitos esenciales son: a) Que se impugne una resolución administrativa; b) Que esa resolución satisfaga las características que exige la ley; c) Que la resolución reclamada quede comprendida, sea en el caso general o en alguno de los casos especiales de competencia del Tribunal; d) Que la impugnación se haya hecho en tiempo. Los requisitos secundarios son: a) Que la demanda no sea oscura y b) Que se acompañen las pruebas que se ofrecen y de contarse entre ellas la pericial se satisfagan los requisitos para su admisión.”¹⁵

2.3.2.5. DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ANEXAR

De conformidad con el artículo 209 del Código de la Materia, la demanda, debe ser acompañada por distintos y variados documentos, consistentes en:

a) Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes

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

c) El documento en que conste el acto impugnado, y en el supuesto de que se impugne una negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la Instancia no resulta expresamente por la autoridad.

¹⁵ Margaint Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 8ª Edición. Editorial Porrúa 1999.

d) La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

e) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

f) El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

g) Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo que tienen información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

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

legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere el artículo 209 del Código de la Materia, el Magistrado Instructor requerirá a la actora para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

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

2.4. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA

2.4.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

La ampliación de demanda se podrá formular dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, supuestos que se encuentran comprendidos en el artículo 210 del Código de la Materia, que establece lo siguiente:

- a) Cuando se impugne una negativa ficta;

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

c) En los casos previstos por el artículo 209 BIS, mismo que a su letra señala lo siguiente:

“Artículo 209 BIS.- Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también (sic) impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

II. Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.”

d) 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.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 del Código de la Materia.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere el artículo 209 del Código de la Materia, el Magistrado Instructor requerirá a la actora para que las presente dentro del plazo de cinco días y si no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 209 del multicitado Código, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

2.5. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El Maestro Humberto Briceño Sierra, citado por el Mag. Sergio de la Rosa Velez en la obra de Especialización en Materia Procesal Fiscal, señala que: *"... la palabra "contestación" es la acción y efecto de contestar, es la declaración de un testimonio, viene del vocablo latín "contestasío-onis", que es precisamente el acto o la acción de formular una contestación o emitir un testimonio o una declaración, es el de responder directamente una demanda o al plantearsele la acción del actor a través de la demanda o al plantearsele la acción del actor a través de la demanda, puede asumir varias posturas, varias actitudes frente al actor en el juicio, lo que recuerda el comportamiento en un combate, que así someterse el planteamiento del actor, se resiste, contra ataca o huye."*¹⁶

¹⁶ Procedimientos en materia fiscal y administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa. México Distrito Federal, 2001, Tomo III, 1ª Parte, Página 162.

De lo anterior tenemos que en la contestación de demanda, existen cuatro figuras jurídicas procesales que se pueden suscitar, las cuales son:

- a) El allanamiento y el reconocimiento y la confesión.
- b) Las excepciones y defensas.
- c) La contrademanda o reconvención.
- d) La contumacia o rebeldía.

El allanamiento, es cuando el demandado se somete a la pretensión del actor, sin analizar si tiene o no razón el actor, ya que simplemente el demandado no quiere someterse a una controversia, por lo que se debe emitir una resolución de inmediato.

Asimismo, hay que diferenciar entre el allanamiento con la confesión o el reconocimiento, la confesión es una aceptación, es una figura procesal a través de la cual se tienen por ciertos los hechos que está planteando el actor, no es una consideración de derecho o jurídica, ya que en esto sería el propio reconocimiento, es decir, se reconoce la pretensión del actor y se confiesan los hechos de la demanda.

Por cuanto hace a la tercer figura jurídica, cabe señalar que el demandado al momento de formular su contestación respectiva, puede formular sus excepciones respecto del planteamiento de las pretensiones del actor.

Por último, en relación a la contumacia, esta se presenta ante la falta de contestación a la demanda dentro del plazo perentorio que se le otorgó en el auto admisorio de la demanda.

2.5.1. REQUISITOS

Al dictarse el auto de admisión de la demanda, se ordena por el Magistrado instructor, correr traslado de ella a las autoridades demandadas y al

tercero si lo hubiera, para que produzcan la defensa de la resolución impugnada. Al recibir éstas la notificación corre en su contra el plazo para contestarla que es el de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación y el plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquel en que surtan efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación de demanda.

En el caso de que no se llegue a contestar la demanda, o si ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

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

El demandado al producir su contestación o en su caso la contestación a la ampliación de demanda aludirá con el orden que señala los siguientes puntos (artículo 213 del Código de la Materia):

a) Los incidentes de previo y especial pronunciamiento, aquéllos que como su nombre lo señala impiden que siga la secuela del procedimental, por lo que requieren una resolución específica por parte del juzgador, los cuales son:

- Acumulación de autos
- Nulidad de notificaciones
- La de interrupción por causa de muerte o disolución de una sociedad en liquidación
- La de incompetencia por territorio

b) 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.

En relación a aquellos aspectos que la autoridad considere que los mismos impiden que se emita la resolución, el demandado debe de hacer valer diversos argumentos por los cuales demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación vertidos por el actor.

Asimismo, la demandada al haber sido notificada de un auto admisorio que consideren incorrecto, pueden objetarlo y plantear como consecuencia el sobreseimiento del juicio, de ahí que puede validamente invocar alguna de las fracciones contenidas en el artículo 202 del Código de la Materia, causales que fueron detalladas en el apartado 2.2 del presente trabajo.

c) 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.

d) Los fundamentos de derecho de la demanda, rebatiéndolos y abundando en los que se apoyó la autoridad demandada para expedir la resolución.

Al respecto, cabe hacer mención que en ocasiones la autoridad emisora de la resolución impugnada o el Titular de la dependencia de la misma, al formular su contestación se contradicen, de ahí que el legislador previó dicha situación, misma que se encuentra contenida en el artículo 216 del Código de la Materia, en el cual se señala que en el supuesto de que existan contradicciones de hecho y de derecho entre dichas autoridades, únicamente se tomará en cuenta las manifestaciones formuladas por el Titular de la dependencia que se trate.

Otra cuestión importante que consideramos importante abordar, es el hecho de que la autoridad demandada al contestar la demanda, no podrá cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, situación que se encuentra consagrada en el artículo 215 del multicitado Código. En el supuesto de

que se impugne una negativa ficta, la autoridad deberá expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

ε) Las pruebas que ofrezca, mediante las cuales se demuestre la legalidad de la resolución que se combate.

En el supuesto de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, ya que sin dichos requisitos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

De lo anterior, tenemos que “la contestación debe satisfacer requisitos esenciales y requisitos secundarios. Los primeros son: 1. Que la contestación se presente dentro del término legal; 2. Que se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, que sean propios del demandado; 3. No ampliar o cambiar los razonamientos expuestos en la resolución, así como tampoco modificar los fundamentos de derecho del acto combatido; 4. Que sea formulada por autoridad competente o persona autorizada; 5. Que no se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI del artículo 208 y 6. Adjuntar a la contestación los documentos señalados en las fracciones I a IV del artículo 209. En tanto que los requisitos secundarios, se refieren a las pruebas documentales que se ofrecen, y en su caso el nombre del perito y su domicilio.”¹⁷

2.5.2. DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ANEXAR

Los documentos que se deben de anexar a la contestación a la demanda, se encuentran señalados en el artículo 214 del Código de la Materia, el cual establece los siguientes:

¹⁷ Margaint Manatou, Emillo. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 8ª Edición. Editorial Porrúa 1999.

a) Copias del oficio de contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y en su caso para el tercero señalado en la demanda.

b) El documento mediante el cual acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

c) En el supuesto de que se ofrezca la prueba pericial, deberá anexar el cuestionario que debe desahogar el perito, mismo que deberá estar firmado por el demandado.

d) En el caso de que la prueba pericial la haya ofrecido el demandante, se deberá de exhibir la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial.

e) Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando se trate de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo con excepción de aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

En el caso de que no se llegaren a anexar dichos documentos, se aplicará lo dispuesto en los tres últimos párrafos del artículo 209 del Código de la Materia.

Asimismo, "las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción."¹⁸

¹⁸ Artículo 214, último párrafo CFF

2.6. APERSONAMIENTO DEL TERCERO INTERESADO

Existe la posibilidad, de que se apersona, el tercero interesado en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable. Sin embargo, no se admite la misma posibilidad del coadyuvante para el particular, no obstante que un tercero puede tener interés directo en que se anule una resolución fiscal, como es el caso de todos aquellos a quienes la ley les atribuye responsabilidad solidaria.

En el procedimiento contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal, la intervención del tercero consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas, denominado coadyuvante adhesivo.

Abundando en lo anterior, tenemos que de conformidad con el artículo 211, del Código de la Materia, el tercero interesado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en el juicio, mediante un escrito que deberá contener los requisitos de la demanda o de la contestación, según el caso, así como también la justificación para intervenir en el mismo.

2.7 INCIDENTES

La palabra incidente viene del latín *incido, incidere, Incidens*, es decir, es el procedimiento establecido para resolver cualquier cuestión, que con independencia del principal, surja en el proceso, siendo algunos de ellos los llamados de previo y especial pronunciamiento, y los diversos que pueden tramitarse propiamente a la par del proceso, ya que no aluden a una cuestión que detenga el curso del juicio.

“Procesalmente los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.”¹⁹

La denominación de incidente de previo y especial pronunciamiento, se refieren a cuestiones que al plantearse impidieren el curso de un juicio en tanto no se resuelve. En tanto a la característica de especial pronunciamiento, los mismos han de resolverse mediante sentencia interlocutoria, misma que sólo versará en relación a la cuestión que lo provocó, sin guardar relación alguna con el fondo.

En el Capítulo VI del Código de la Materia, denominado “De los Incidentes”, artículo 217, establece los tipos de incidentes de previo y especial pronunciamiento, procedentes en el juicio contencioso administrativo, siendo estos los siguientes:

- I. La incompetencia en razón de territorio
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones
- IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratorio de ausencia.
- V. La recusación por causa de impedimento.

Es importante destacar, que aún y cuando el legislador únicamente consideró como incidentes de previo y especial pronunciamiento los citados con anterioridad, también es importante mencionar los incidentes de suspensión de la ejecución y el de falsedad de documentos, contenidos en los artículos 227 y 228-Bis del Código de la Materia, los cuales si bien es cierto que no se encuentran ligados a una cuestión que detenga el procedimiento, no menos lo es que sí impiden que se cierre la instrucción del mismo en tanto no se resuelvan.

¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, S.A., México, 1998

En el caso, de que la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica, correspondiente al Distrito Federal.

La calificación de la frivolidad e improcedencia, queda a la apreciación del Magistrado Instructor, mismo que deberá de valorar la acción intentada de conformidad con los supuesto que previene la ley en cada caso.

El desechamiento por frivolidad e improcedencia, implica que no procede lo intentado porque el acto contra el cual se promueve no lo permite, esto es, no se prejuzga sobre lo hecho valer en el fondo sino se determina su frivolidad por ser notoriamente improcedente.

El artículo 228 bis del Código de la Materia, señala que cuando se promueva alguno de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, se suspenderá el juicio en lo principal y que tratándose de los Incidentes de incompetencia en razón de territorio, acumulación de autos e interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, únicamente se podrán promover hasta antes del cierre de instrucción.

Cuando se promueva alguno de los incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, se continuará el trámite del proceso.

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

A continuación, trataremos por separado cada uno de los incidentes en el juicio contencioso administrativo:

A) INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO

La competencia es un presupuesto procesal de orden público, sin el cual no puede constituirse válidamente la relación procesal, de ahí que las cuestiones de incompetencia por razón de territorio que regula el Código de la Materia, pueden surgir a instancia de parte por vía incidental o de oficio.

El procedimiento que debe seguirse para su instrucción, se encuentra previsto en el artículo 218 del Código de la Materia, el cual a la letra dice:

“Artículo 218.- Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptarla, deberá hacerlo del conocimiento a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

Recibidos los autos, el Presidente del Tribunal los someterá a consideración del Pleno, para que éste determine a cuál Sala Regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a una Sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada a las Salas y a las partes y remita los autos a las que sea declarada competente.

Cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, debiendo exhibir copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno.”

En el caso, retomando la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal, las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, respecto del lugar donde se encuentre la sede de las autoridades demandadas, y en el caso de que fueren varias las autoridades demandadas, se deberá tomar en cuenta el domicilio de la autoridad que dictó la resolución. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

B) INCIDENTE DE ACUMULACIÓN DE AUTOS

"La conexidad es una figura procesal que tiene por objeto evitar que dos cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltas en forma diferente..."²⁰

En este sentido, el artículo 219 del Código de la Materia, nos señala los supuestos de la acumulación, señalándose al respecto los siguientes:

- I.- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II.-Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, si el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.
- III.-Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencias de los otros."

El incidente de acumulación se inicia de oficio o a instancia de parte.

Las solicitudes de acumulación notoriamente infundadas se desecharán de plano.

El trámite del referido incidente es el siguiente:

²⁰ Margaint Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Illegitimidad. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 273

De conformidad con el artículo 221 del Código de la Materia, la acumulación se tramitará ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero. El Magistrado en el plazo de diez días, formulará proyecto de resolución que someterá a la Sala, la cual dictará la determinación que proceda.

La acumulación podrá tramitarse de oficio, lo cual implica que el Magistrado Instructor al tener conocimiento de alguna causal de acumulación derivado de que las constancias que obren en el propio expediente o lo dicho por las partes en sus respectivas promociones, formule el planteamiento.

Una vez decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente, deberá enviar los autos a la Sala que conoce del primer juicio, en un plazo que no excederá de seis días. Cuando la acumulación se decrete en una misma Sala, se turnarán los autos al Magistrado que conoce el juicio más antiguo.

Cuando no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiese cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias (juicio de amparo o en revisión), a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite. La suspensión subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el primer juicio, esto tiene su razón jurídica pues se pretende evitar que cuestiones idénticas se resuelvan de manera diferente.

Pero si las partes son diferentes y los agravios también, de nada servirá el fallo que se dicte en el que se cerró la instrucción o por encontrarse en diversas instancias.

Así también, la suspensión del procedimiento podrá ser a petición de parte o de oficio, cuando se haya impugnado una resolución en la cual no proceda el recurso de revocación y que por conexidad a otro impugnado en tal medio de defensa, haya que esperar a que éste se resuelva.

C) INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES

Este incidente se plantea cuando en perjuicio de alguna de las partes no se respeta el procedimiento de notificaciones de los autos y resoluciones dictadas por las Salas o Magistrados Instructores durante el procedimiento del juicio, de conformidad con el artículo 253, del Código de la Materia.

El precepto citado en el párrafo anterior, nos señala que las notificaciones que deban hacerse a los particulares se harán en los locales de las Salas si las personas a quienes deba notificarse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución. Cuando el particular no se presente se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible de los locales del Tribunal.

Asimismo, dicho numeral también nos precisa qué acuerdos o resoluciones de la Sala o del Magistrado Instructor deberán notificarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando el particular no se presente, siempre que se conozca su domicilio o que éste o su representante se encuentre en territorio nacional, tratándose de los siguientes casos:

- I.- La que corra traslado de la demanda, de la contestación y en su caso, de la ampliación.
- II.- La que mande citar a los testigos o a un tercero.
- III.- El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.
- IV.- El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.
- V.- La resolución de sobreseimiento.
- VI.- La sentencia definitiva.
- VII.- En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

Quando se notifique por lista, ésta deberá de contener el nombre de la persona, expediente y tipo de acuerdo, en el cual se hará constar la fecha de lista.

Asimismo, cabe señalar que a partir de las reformas del 31 de diciembre de 2000, se introdujo una nueva forma de notificar como lo es la notificación por transmisión facsimilar o electrónica, la cual se podrá realizar siempre y cuando la parte así lo solicite, debiendo señalar su número de telefacsimil o dirección de correo personal electrónico.

Una vez que se solicite lo anterior, el Magistrado Instructor ordenará que las notificaciones personales se le practiquen por el medio que aquélla autorice de entre los señalados anteriormente, de donde el Actuario deberá dejar constancia en el expediente de la fecha y hora en que se realizaron, así como de la recepción de la notificación. En este caso, la notificación se considerará efectuada legalmente aún cuando la misma hubiese sido recibida por una persona distinta al representante legal.

Las notificaciones a las autoridades se hará siempre por oficio o por vía telegráfica en casos urgentes.

“Tratándose de las autoridades, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se deberán notificar en todos los casos, únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad señalada en el artículo 198, fracción III de este Código.”²¹

Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas y si la notificación fuese por lista se tendrá como fecha de notificación el día en que se hubiese fijado.

En el supuesto de que la notificación fuera omitida o irregular, se considerará legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se hizo sabedor de su contenido.

²¹ Artículo 254, último párrafo CFF

Las notificaciones realizadas con violación a lo dispuesto en el Código de la Materia, serán nulas y en este caso la parte perjudicada podrá interponer el incidente de nulidad de notificaciones (artículo 223 del Código de la Materia) dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho ofreciendo las pruebas idóneas en el mismo escrito en que se promueva la nulidad de notificación; las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.

El incidente que nos ocupa, puede hacerse valer incluso en contra de la notificación de la sentencia definitiva, es decir, no queda limitado su agotamiento a que se decrete o no el cierre de la instrucción del juicio, sino a todas las diligencias de notificación que en el caso se realizaren en el expediente.

Admitido el incidente se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que manifiesten lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará la resolución correspondiente.

En el supuesto de que resultara procedente el incidente en comento, la Sala ordenará la reposición de la notificación, anulando todo lo actuado, y se impondrá una multa al Actuario que no podrá exceder del 30% de su sueldo mensual, quien podrá ser destituido, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

D) INCIDENTE DE INTERRUPCIÓN POR CAUSA DE MUERTE, DISOLUCIÓN O INCAPACIDAD

Al interponer este tipo de incidente, el proceso se interrumpe hasta antes del término de alegatos, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento.

En este sentido, el artículo 224 del Código de la Materia, señala lo siguiente:

“Artículo 224.- La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

I. Se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.

II. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso.”

Al respecto, cabe señalar que la suspensión se decreta por el Magistrado Instructor al momento en que éste tenga conocimiento de la causa, ya sea por manifestación expresa del abogado, albacea, representante legal o tutor. Puede acontecer que el actuario al momento de llevar a cabo una notificación en el domicilio del demandante señale el deceso del actor.

La interrupción que regula este incidente tiene como límite máximo un año, plazo en el cual debe de denunciarse la sucesión del demandante y designarse el albacea, el representante legal de la parte que ha quedado sin representación procesal, para el efecto de que se provea lo conducente.

D) INCIDENTE DE RECUSACIÓN

Los artículos 225 y 226 del Código de la Materia, regulan este tipo de incidentes, el cual se plantea cuando alguno de los Magistrados de la Sala o Sección se colocan en una de las causales de impedimento a que se refiere el artículo 240 del Código de la Materia y no se excusa de conocer de un determinado juicio en el cual intervenga.

Los supuestos que pueden dar origen a este incidente son:

- a) Tener interés personal en el negocio.
- b) Ser parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.
- c) Haber sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- d) Tener amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.
- e) Haber dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.
- f) Figurar como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.
- g) Estar en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Dicho incidente, se promoverá mediante escrito que se presentará en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el Magistrado de que se trate, acompañando las pruebas pertinentes.

Al respecto, el Presidente de la Sala o Sección, dentro de los cinco días siguientes, remitirá al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que debe rendir el Magistrado recusado, con el objeto de que se someta al conocimiento del Pleno; a falta de dicho informe se presumirá por cierto el impedimento.

Si el Pleno del Tribunal, estima fundada la recusación, tratándose de un Magistrado de Sala Regional, éste será substituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal establezca y en cuanto al Magistrado de Sala Superior, el mismo se deberá de abstenerse de conocer del asunto.

Así también, cabe señalar que los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos anteriormente citados. La recusación del perito del Tribunal se promoverá ante el Magistrado Instructor dentro de los seis días

siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

El Magistrado Instructor solicitará al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento y si la Sala encuentra fundada la recusación substituirá al perito.

F) INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN

El incidente en comento, se encuentra regulado en los artículos 227 y 228 del Código de la Materia.

El artículo 227, del Código de la Materia, establece los requisitos de procedibilidad del incidente en comento, los cuales consisten en:

- a) Cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión;
- b) Cuando la autoridad ejecutora rechace la garantía ofrecida;
- c) Cuando la autoridad ejecutora reinicie la ejecución;
- d) Deberá promoverse ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del juicio, o que haya conocido del mismo en primera instancia;
- e) Acompañará copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento, otorgamiento de la garantía en su caso, y la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora;
- f) Si la hubiere, documentación en que conste la negativa de suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución;
- g) Se podrá promover hasta que se dicte sentencia de la Sala.

Además de haber requisitado lo anterior, el promovente deberá de sujetarse a las reglas contenidas en el artículo 144 del Código de la Materia, el cual establece que no se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal ante la autoridad ejecutora, dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto o bien tratándose de la determinación

de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos ante el Seguro Social dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación.

Por lo cual **deberá acreditar** ante dichas autoridades la existencia de la impugnación que hubiere intentado y garantice el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales para tal efecto, una vez hecho lo anterior, la autoridad correspondiente (ejecutora), **deberá suspender** el procedimiento administrativo de ejecución.

En el caso de que el contribuyente hubiese interpuesto recurso de revocación o en su caso el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte, el plazo para garantizar el interés fiscal es de cinco meses a partir de la fecha en que interponga cualquiera de estos medios de defensa.

En el último párrafo del artículo 144 del Código de la Materia se establece que en el supuesto de que exista una negativa o una violación en a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución ante el Tribunal o cuando se trate del recurso de revocación acudir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, con un procedimiento especial en este último caso.

Bajo este esté orden de ideas, es de concluir que el incidente de suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, sólo procederá en los casos expresamente establecidos por los artículos 144 y 227 del Código de la Materia, siendo imprescindible para promoverlo el que se **haya** realizado previamente la gestión ante la autoridad ejecutora del crédito fiscal, cumpliendo los requisitos establecidos por el citado Código, así como en los artículos 60 al 76 del Reglamento de dicho Código, artículos de los cuales no detallaremos pormenorizadamente, ya que no es la finalidad del presente trabajo de investigación, por lo que basta hacer la mención y remisión a los preceptos aplicables para conocer los requisitos.

Atendiendo a su tramitación, tenemos que en atención al artículo 228 del Código de la Materia, una vez que se admita el incidente el Magistrado Instructor deberá correr traslado a la autoridad a quien se le impute el acto, solicitándole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, pudiendo en el auto que admita el incidente en cita, decretar la suspensión provisional de la ejecución, hasta en tanto se dicte la resolución interlocutoria que se ocupe en definitiva del análisis del incidente.

Así también el artículo 228 del Código de la Materia señala que en el supuesto de que la autoridad ejecutora no rinda el informe o éste no se refiera específicamente a los hechos que le atribuye el incidentista, se tendrán por ciertos.

Realizado lo anterior, dentro de los cinco días siguientes en que la autoridad haya rendido su informe o se encuentre vencido el plazo para su presentación, la Sala deberá dictar la resolución en la que se decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

El incidente previsto en este artículo podrá promoverse hasta que se dicte sentencia de la Sala, mientras no se dicte la misma, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

Por último cabe resaltar, que este tipo de incidente puede ser interpuesto tanto por los particulares o contribuyentes, así como por las propias autoridades por haber concedido indebidamente una suspensión, la cual se tramitará en los términos de este precepto.

En tales condiciones, se advierte que el incidente de suspensión al procedimiento administrativo de ejecución procede únicamente cuando la autoridad administrativa o fiscal al pretender hacer efectivos los actos que emitan, nieguen la suspensión, cuando rechacen la garantía ofrecida o cuando la autoridad ejecutora reinicie la ejecución del mismo.

G) INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS

Este incidente se promoverá cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, en términos de lo previsto por el artículo 229 del Código de la Materia.

Se podrá interponer ante el Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio. El incidente se substanciará de acuerdo a lo establecido en el artículo 228-bis, debiendo correr traslado de la promoción a las partes por el término de diez días.

Asimismo, si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del Secretario de Acuerdos.

Tratándose de diversos casos a los señalados anteriormente, el incidentista deberá de acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace el Magistrado Instructor desechará el incidente. La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

2.8 PRUEBAS

La palabra prueba proviene del latín *probo*, bueno, honesto y *probandum*, recomendar, aprobar, patentizar o hacer fe.

*"La prueba es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes."*²²

De la anterior definición, tenemos que el objeto de la prueba es el verificar o acreditar un hecho específico, de donde la forma de probar se realiza a través del procedimiento, que la Ley establece para tal efecto, es decir, que esta forma varía dependiendo del proceso o de la clase del juicio.

2.8.1 PRUEBAS QUE SE PUEDEN PRESENTAR

El juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal, se caracteriza por el principio de celeridad, en virtud de que no existe una división tajante de las fases que integran el procedimiento probatorio, es decir, que al momento en el que las partes ofrecen las pruebas, las mismas se tienen que desahogar.

Dicha regla, tiene una excepción, tratándose de las pruebas documentales supervenientes, las cuales se podrán ofrecer en cualquier momento, siempre y cuando no se haya dictado sentencia, en donde el Magistrado Instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

²² Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, S.A., México, 1998, Pág. 3123

Al respecto podemos exponer que la prueba superveniente, es aquella cuya existencia ignoraba alguna de las partes y que al llegar a su conocimiento y favorecerlo puede presentarla en cualquier momento, acompañada de una copia simple de la misma, antes de que se dicte sentencia para que al corrersele traslado de ella a la contraparte ésta la conozca y exprese respecto de ella lo que a su derecho convenga.

Asimismo, el Magistrado Instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 230, primer párrafo del Código de la Materia señala como regla general que serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de Informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Precisado lo anterior, se señalarán las características especiales de las pruebas que se pueden ofrecer en el juicio contencioso administrativo.

Es de precisarse que si bien el artículo 230 del Código de la Materia acepta toda clase de pruebas, también lo es que se admitirán siempre y cuando las mismas tengan relación inmediata con los hechos controvertidos

A) LOS INFORMES

Por cuanto hace a la petición de informes, cabe señalar que aquí existe una excepción, ya que si bien los informes en principio no son aceptados como prueba en el proceso, no menos lo es que los mismos sí se admiten cuando estos tienen por objeto el de acreditar, aquellos hechos que deben constar en los expedientes de las autoridades administrativas.

Otra excepción o restricción al ofrecimiento y desahogo de pruebas, es el ofrecer y solicitar todo un expediente administrativo, es decir, que el legislador no permite que cualquier parte o una de las partes solicite un expediente administrativo, mismo que se encuentra integrado por las autoridades administrativas, la razón es obvia ya que la autoridad necesita de ese expediente para continuar con su procedimiento y realización de diversos actos que la ley establece a su cargo; sin embargo dicha restricción, tiene una excepción, cuando las partes solicitan las copias que necesitan de los documentos que integran el expediente administrativo, incluyendo la totalidad de documentos, en donde la oferente debe de precisar los mismos.

B) PERICIAL

“La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su parecer y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio.”²³

La pericial es un instrumento auxiliar que apoya al juzgador para emitir la resolución, es decir, requiere la actuación del juez, analizando y definiendo cual es el valor probatorio.

C) TESTIMONIAL

“La prueba testimonial, o de testigos consiste en el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos

²³ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, México, 1992, Pág.145

*pasados que al testigo le constan por haberlos presenciado, y que constituyen los puntos controvertidos.*²⁴

El testigo, se puede definir como un colaborador en el proceso en razón de que es una persona que no es parte.

La prueba testimonial se encuentra regulada en el artículo 232 del Código de la Materia, en el cual se establece que se deberá requerir al oferente para que presente a los testigos, y en el supuesto de que ésta manifieste que no podrá presentarlos, el Magistrado Instructor tendrá la obligación de requerirlos para que se presenten el día y hora que al efecto se señale.

Antes de iniciar con el interrogatorio, se deberá tomar al testigo la protesta de conducirse con verdad, advirtiéndosele de las penas en que incurre cuando se produzca con falsedad y se levantará constancias de los generales del testigo y además se le preguntará si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes, así como el grado, si tiene interés directo en el pleito o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de los mismos.

Inmediatamente, se procederá al desahogo del interrogatorio respectivo, y en el caso de que sean más de un testigo, se examinará por separado y sucesivamente, en donde ninguno de ellos podrá presenciar el de los otros.

De los testimonios se levantará acta pormenorizada, misma que deberá al pie de ella y al margen de las hojas que la contengan, la firma del testigo, después de habersele leído o de que la lea por sí mismo y una vez firmada la declaración no podrá variarse ni en substancia ni en la redacción.

Asimismo el Magistrado Instructor o las partes podrán formular diversas preguntas que guarden relación directa con los hechos controvertidos o persigan la

²⁴ Ibid., pág 145.

aclaración de cualquier respuesta. En el caso de las autoridades, éstas rendirán su testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado Instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el Magistrado Instructor podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.

D) LA DOCUMENTAL

La palabra documento deriva del latín *documentum*, que significa enseñanza, lección.

El jurista Eduardo Pallares, define a la palabra documento como: *“la representación material idónea para poner de manifiesto la existencia de un hecho o acto jurídico.”*²⁵

Existen diversas tendencias sobre el concepto documento, pero el que sigue el Código de la Materia, es aquél que sólo comprenderá las cosas que tengan algo escrito de manera inteligible.

Dicha prueba es la más utilizada en el procedimiento contencioso administrativo, misma que viene a ser todos aquellos escritos que consignan hechos o actos jurídicos.

Atendiendo a la clasificación que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, tenemos que la documental se divide en pública y privada.

²⁵ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, Porrúa, 1996, 22ª Edición, Pág. 255

Entendiendo por documental pública aquélla cuya formación está encomendada por la ley, es realizada por las autoridades en ejercicio de sus funciones y que tienen fe pública, así como por otras personas que aunque no tienen el carácter de autoridades, la ley les otorga fe pública, como por ejemplo los notarios o los corredores en la materia fiscal.

Por su parte, una documental privada, es todo aquel documento que no tiene el carácter de público, es decir que son realizados por personas que no tienen esas características, bien sea porque no son autoridades, bien porque siendo autoridades no realizan el documento en ejercicio de sus funciones, o bien sea, porque no tienen además de esos dos aspectos la fe pública, que la Ley establece como requisito ineludible para que el documento sea calificado como documento público.

La clasificación es fundamental, en razón de que el documento público tiene o hace prueba plena **juris et de jure**; en tanto que el documento privado solamente genera una presunción **juris-tantum**, es decir una presunción que admite prueba en contrario.

Lo anterior es así, ya que los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad, en los que consten o que se hagan o que se asienten en esos documentos, en tanto que los documentos privados solamente hacen prueba plena del contenido de los mismos, cuando este contenido sea contrario a los intereses de su autor, es decir, el que emite el documento, de donde **esta** realizando una confesión en el documento.

Por último hay que señalar que el autor del documento privado es aquél que lo suscribe, y en el caso del documento público es la autoridad que se señala como tal y que también lo firma.

E) LA CONFESIONAL

“Confesión en el derecho procesal, se entiende el reconocimiento que una de las partes hace en su perjuicio de los hechos litigiosos que le son propios.”²⁶

La confesional se puede clasificar en judicial y extrajudicial; la primera se refiere cuando la misma se realiza dentro de un juicio, en tanto que la segunda, se genera fuera de juicio, en cualquier circunstancia pero fuera de juicio.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo, la confesional tiene diversas reglas a las establecidas en materia del derecho común.

Dentro de la clasificación de confesional judicial, ésta se puede subdividir a su vez en expresa y ficta; la expresa es cuando el poseionante o el confesionante manifiesta expresamente y reconoce expresamente, los hechos que se le están imputando, y en cuanto a la ficta es aquella que se presume en los casos señalados por la ley, por ejemplo, cuando el demandado no conteste la demanda, cuando la autoridad demandada no remita las pruebas del actor que le fueron requeridas, así también cuando el que desahoga la probanza no llega a reconocer los hechos en forma expresa, sino los reconoce en forma *tácita*.

En el Código de la Materia no se establece regla alguna que deba observarse en relación con ésta prueba, de ahí que resulte aplicable del artículo 95 al 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

F) LA PRESUNCIONAL

*“La palabra presunción, por sus raíces se compone de la preposición *prae* y el verbo *sunco*, que significan tomar anticipadamente, porque por las*

²⁶ Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pág.138

presunciones se deduce un juicio u opinión de las cosas y de los hechos, antes que éstos se nos demuestren o aparezcan por sí mismos.²⁷

La presunción se clasifica en legal y humana. La primera es la establecida expresamente en la ley; en la segunda es la que se deduce de los hechos comprobados en el proceso.

La presunción legal se subdivide a su vez en absolutas o *juris et de jure*, es decir que no admiten prueba en contrario y en todo caso lo único que se puede contradecir es el supuesto de la misma, y las relativas o *juris tantum* que son aquellas que admiten prueba en contrario.

Esta prueba tiene un papel trascendente en el procedimiento contencioso administrativo, tratándose de la autoridad está basada o apoyada en una serie de presunciones como lo es la presunción de legalidad de sus actos, de conformidad con el artículo 68 del Código de la Materia, de ahí que la parte actora tiene que acreditar que dichos actos son ilegales, sin embargo dicho precepto establece una excepción, y es cuando el demandante niega lisa y llanamente los hechos en que se apoyó la autoridad, de donde obliga a la autoridad a demostrar la existencia de tales hechos.

En virtud de que las presunciones sólo se alegan, pero no pueden presentarse por no materializarse, su substanciación no se efectúa dentro del procedimiento, sino en la fase decisoria del proceso, es decir cuando el juzgador reflexiona y analiza los autos llegando a una conclusión.

G) LA INSPECCIÓN O RECONOCIMIENTO JUDICIAL

La inspección o reconocimiento judicial es un medio de prueba que consiste en el examen o comprobación directa del juzgador de personas, cosas u

²⁷ Pallares, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 617

objetos, que le permitan aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieren conocimientos técnicos especiales.

Cuando la prueba sea admitida, la Sala tiene la obligación de señalar día y hora para su desahogo y ordenar a uno de los miembros de la Sala con fe pública, como lo son los Secretarios o los Actuarios para que estos sean, los que desahoguen la probanza, la cual debe estar muy bien definida en relación con los hechos u objetivos que se pretenden acreditar.

En el supuesto de que la diligencia correspondiente tenga que realizarse fuera del lugar de la residencia de la Sala Regional respectiva, se puede encomendar su realización con base en el principio de cooperación judicial por medio de exhorto a otra Sala del Tribunal que se encuentre más cerca del lugar designado para tal diligencia.

Hay ocasiones en que en el desahogo de dicha prueba, se requiere la asistencia de algún especialista que auxilie al juzgador al conocimiento de la verdad sobre los puntos litigiosos, de donde será necesario la intervención de peritos. nombramiento que recaerá entre los que se encuentran adscrito a la Sala respectiva.

El resultado de la pericial también deberá asentarse en el acta que se levante con motivo de la inspección, a la que podrá agregarse cuando lo soliciten las partes, los planos o las fotografías que se tomarán del lugar u objeto inspeccionados.

H) LA PRUEBA CIENTÍFICA

La citada prueba, se refiere a "todo tipo de elementos aportados por el descubrimiento de la ciencia, como lo son las fotografías, los escritos o notas taquigráficas, los registros dactiloscópicos, los videos, las películas

cinematográficas, los discos fonográficos, entre otros, que sirven para acreditar los hechos o circunstancias relacionados con el asunto que se ventila."²⁶

El deshogo de la prueba científica varía dependiendo del elemento aportado como prueba, por ejemplo si se trata de fotografías estas se desahogan por su propia naturaleza, y tratándose de escritos o notas taquigráficas éstos deberán acompañarse con sus traducciones respectivas, y de ambos documentos deberá correrse traslado a la contraparte.

En cuanto a los demás elementos probatorios, el oferente deberá aportar al Magistrado Instructor los instrumentos o aparatos necesario para su cabal comprensión y en el supuesto de que se necesiten conocimientos técnicos se requerirá a un perito.

2.8.2 VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

Las reglas para la valoración de una prueba dentro del Juicio Contencioso Administrativo, las encontramos dentro del artículo 234 del Código de la Materia, mismas que nos señalan que:

I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

²⁶ Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pág. 159

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

II. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

2.9 RECURSO DE RECLAMACIÓN

El recurso de reclamación es un medio de impugnación que las partes, actora o demandada, pueden interponer ante la Sala Regional o Sección, según sea el caso, contra los acuerdos que dicte el Magistrado Instructor o Ponente en los que:

- a) Admitan la demanda.
- b) Desechen o tengan por no presentada la demanda.
- c) Admitan la contestación.
- d) Desechen o tengan por no presentada la contestación.
- e) Admitan la ampliación de demanda.
- f) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de demanda.
- g) Admitan la contestación a la ampliación de la demanda.
- h) Desechen o tengan por no presentada la contestación a la ampliación de demanda.
- i) Admitan o desechen alguna prueba.
- j) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio.
- k) Admitan o desechen la intervención de terceros.

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto de que se trate, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, mismo que se resolverá en el término de cinco días.

2.10 ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCION.

En primer término, consideramos necesario precisar que la conclusión de la substanciación del juicio, implica que ya no hay ninguna diligencia pendiente de realizar, como lo es el desahogo de alguna prueba, la resolución de algún recurso o incidente, dictar el acuerdo de domicilio en el caso e ejercicio de la facultad de atracción, pruebas supervenientes, entre otras.

Antes de cerrar la instrucción y una vez diligenciado todo, se concede a las partes el término para formular alegatos, en virtud de que sino se concede, se les estaría dejando en estado de indefensión y se cometería una violación procesal, que a la larga se daría origen a la regularización del procedimiento.

Los alegatos, vienen a destacar lo sostenido por ambas partes, sin embargo si en los mismos se están haciendo valer argumentos novedosos, éstos no son de tomarse en cuenta, toda vez que los mismos no forman parte de la litis. "Los alegatos no constituyen otra instancia dentro del procedimiento, sino sólo un medio por el cual las partes pueden argumentar lo que a su derecho convenga, tratando de desvirtuar los cuestionamientos u observaciones formuladas por su contraparte."²⁹

El cierre de instrucción, se encuentra contenido en el Capítulo VIII del Código de la Materia, en su artículo 235, el cual señala a la letra lo siguiente:

²⁹ Cornú Gomez, Luis y Castro Hernández, Miguel. Medios de Defensa Fiscal. El Recurso Administrativo, Sicco. México. 1998. página 67

“**Artículo 235.-** El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.”³⁰

2.11 SENTENCIA

“Del latín *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión. Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”³¹

2.11.1 CONCEPTO

Sentencia, es la resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario.

Asimismo, es de señalarse que no todas las sentencias ponen fin al proceso, ya que existen las denominadas sentencias interlocutorias, las cuales resuelven cuestiones incidentales, que se dictan durante el proceso, sin terminarlo, como por ejemplo al resolverse al incidente de acumulación o de recusación.

³⁰ Artículo 235 CFF

³¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, S.A., México, 1985,

2.11.2 CAUSALES DE ANULACIÓN DE LA SENTENCIA

Dentro del contenido del artículo 238 del Código de la Materia, podemos encontrar las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada, mismo que al respecto señala:

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

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

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

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

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En este sentido, el Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

2.11.3 CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS

De conformidad con el artículo 239 del Código de la Materia, la sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

En el caso, de que derivado de la tramitación del juicio, en la sentencia definitiva se obligue a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de dicho Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 del Código de la Materia, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Ya que en tratándose de facultades discrecionales, quedará a consideración de la autoridad demanda, el iniciar de nueva cuenta con el procedimiento declarado nulo o no.

CAPITULO III

ANÁLISIS CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA CADUCIDAD EN GENERAL

3.1. CONCEPTO DE CADUCIDAD

La caducidad es la extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso.

3.1.1. CONCEPTO DE CADUCIDAD ETIMOLÓGICO.

Al respecto, es de precisarse que con la finalidad de que se conozca debidamente el contenido de un trabajo de investigación, es conveniente que conozcamos los conceptos y raíces etimológicas de los vocablos que destacan en el tema, que en el caso es el de CADUCIDAD.

De donde debemos expresar que etimológicamente la palabra "CADUCIDAD" corresponde al vocablo "caducus" a um (de cado=caer) y significa decrepito, poco estable, perecedero, cercano a caerse y acabarse, epiléptico, que padece convulsiones arrebatadas; como institución jurídica le es aplicable el sentido de perecedero.

De ahí sus equivalentes: perentorio, perención que proviene de "peremptorius" a um (de permo), mortífero, mortal, perentorio, definitivo; a su vez de "premio" is: quitar, extinguir, aniquilar, matar, heder parecer.

Pero en el caso, "... la palabra caducidad la utilizamos con más arraigos que perención, aunque para los fines de la institución que nos ocupara

consideramos la similitud de significados entre los vocablos existentes.³² de esta forma; Pallares manifiesta que “la perención, que” ... también se llama caducidad, es la nulificación de la instancia por la procesal de las partes durante el tiempo que fija la ley”.³³

En este orden de ideas, el vocablo caducidad nos llevará necesariamente a lo que a dejado de ser en latín; caducus significa lo pronto a desaparecer, lo anciano, lo que tiene duración fugaz; ya que la unión etimológica de cadus con la palabra perime—perentum, significa a su vez extinguir, abandonar, aniquilar; propiciando así la creación del concepto de caducidad, siendo éste clásico de la misma institución, caducidad es la realización del juicio.

3.1.2 CONCEPTO DE CADUCIDAD JURÍDICO CONSTITUCIONAL

En el caso, podemos definir el concepto de caducidad en un marco jurídico constitucional, como aquella figura que imposibilita a una determinada autoridad con la finalidad de que pueda entrometerse en el domicilio de un contribuyente indefinidamente, sino que quede limitado a un plazo conveniente en el cual dicha autoridad podrá ejercer sus facultades de comprobación.

3.1.3 CONCEPTO DE CADUCIDAD GRAMATICAL

En el Diccionario de la Real Academia Española, en su primera edición publicada en Madrid en 1729 en la imprenta de Francisco del Hierro, las palabras “caducidad” y “caducar” eran consideradas “como voces forenses”, también, la caída del derecho que tiene alguno para gozar la cosa debida en enfiteusis o censo perpetuo por no haberse cumplido las consecuencias de su constitución, en cuyo

³² Bazarte Cerdán, Willebaldo. La caducidad en el procedimiento civil Mexicano. Carrillo Hnos., 1982 Pág. 7.8

³³ Pallares, Eduardo. Diccionario Teórico Práctico del Juicio de Amparo Porrúa, México, 1977, 1^{ra}. ed. Pág. 53.

caso vuelve a consolidarse el dominio útil que tenía el enfiteuta con el directo que tuvo el señor y queda la enfiteusis resuelta.

En la 2ª edición del Diccionario, impresa en Madrid en 1783, en los talleres de Juan Ibarra, se define esta palabra en la siguiente forma: "caducidad es la calidad que constituye caduca alguna cosa y caduco significa decrepito, muy anciano".

3.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA CADUCIDAD

La caducidad tiene como objetivo el de proteger al sujeto pasivo de que la actuación de autoridad derivado del ejercicio de las facultades de comprobación, no se efectúen indefinidamente, es decir, el objeto que se persigue es la seguridad jurídica del sujeto pasivo.

Como alcance de la caducidad fiscal encontramos el hecho de que se impide el que la autoridad pueda afectar la esfera jurídica de un contribuyente al intrometarse con tiempo indefinido respecto del ejercicio las facultades de comprobación de dicha autoridad.

3.3 NATURALEZA DE LA CADUCIDAD.

Algunos han creído encontrar en las "leyes caducarias" la fuente inmediata del vocablo "caducidad". Se dio la denominación de leyes caducarias: a la Lex Julia Maritandis Ordinibus (17 a.c.) y ala Lex Papia Popper (9 d.c.). "En esta leyes se alentaba el matrimonio" y se otorgaba recompensas a los padres de familia que tuvieron hijos. Se trataba de evitar el decrecimiento de la población y generar las costumbres.

El Código Napoleón atribuye esta calidad jurídica a determinados testamentos en los aa. 1039-1041 de lo que, Demolombé expresa: "las causas de

caducidad son según nuestro código de dos clases y provienen: a) de la persona del sucesor y b) de la cosa. En el primer caso la disposición testamentaria caduca si el heredero muere antes que el testador o si repudia la asignación o se hace incapaz de recibirla. En relación con la cosa la asignación será "caduca" si ha perecido en vida del testador o después de su muerte sin culpa del heredero.

Siendo entonces, el origen del vocablo "caducidad", empleado para designar estos plazos breves de prescripción al parecer se encuentra en las traducciones al español que, a principios de este siglo, se hicieron de algunas ediciones de derecho civil alemán, en especial de la obra de Eneccerus, Kipp y Wolf, en donde se dio este calificativo a esta figura jurídica.

En conclusión, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina atribuyen a la palabra caducidad diversos significados, entre otros los siguientes:

- 1) En derecho sucesorio se denominan testamentos caducos a aquellos que siendo validos pierden después su eficacia
- 2) Se da también esta designación a los plazos especiales que han señalado y que difieren de la prescripción negativa.
- 3) La legislación procesal denomina " caducidad de la instancia" a la extinción del proceso por inactividad de las partes durante cierto lapso.
- 4) En leyes recientes se han dado nuevos usos a esta expresión especialmente en relación con las extinciones de pleno derecho de facultades y obligaciones legales.

3.4 DIFERENCIAS DE CADUCIDAD Y OTRAS FIGURAS EXTINGUIBLES

3.4.1 AFIRMATIVA Y/O NEGATIVA FICTA

Al respecto es de exponerse que la afirmativa ficta, se actualiza en los casos de que un contribuyente presente una consulta, una confirmación de criterio e incluso solicite autorización para un determinado trámite, y la misma no haya sido contestada por la autoridad en el término de tres meses, se considerara que existe una presunción de que la autoridad resolvió de manera favorable lo solicitado.

Caso contrario, de la negativa ficta, la cual se actualiza cuando un determinado contribuyente habiendo presentado ante la autoridad fiscal una consulta, una confirmación de criterio o incluso autorización de un determinado trámite, y la autoridad fiscal no haya dado respuesta en el plazo de tres meses se considerara que la autoridad resolvió de manera negativa lo solicitado por dicho contribuyente.

3.4.2 CADUCIDAD DE LA INSTANCIA

La caducidad de la Instancia conceptuada por diversos autores es lo siguiente:

Para el Maestro Carlos Cortés Figueroa, "... la caducidad es un modo de extinción de la relación procesal, y que se produce después de un cierto período de tiempo, en virtud de la inactividad de los sujetos procesales".³⁴

Para el Maestro Pallares, la "caducidad de la instancia conocida también como perención, es la nulificación de la instancia por la inactividad procesal de las partes durante el tiempo que fija la ley"³⁵

³⁴ Cortés Figueroa, Carlos. Introducción a la Teoría General del Proceso. Cárdenas, México, 1974, 1a Ed p. 286.

³⁵ Palladares, Eduardo. loc. cit. P. 119

A través del análisis de los conceptos antes citados, se llega a la conclusión de que los requisitos que debe reunir La caducidad de la instancia para una perfecta operabilidad son:

a) La existencia de una instancia procesal entendiéndose como instancia el período del proceso comprendido entre la admisión de la demanda (no basta con su simple presentación) y la sentencia definitiva a que ella recaiga.

b) La inactividad procesal de ambas partes de dicha instancia.

c) El transcurso de un lapso de tiempo que señala las leyes procesales para que surta plenos efectos legales.

Los efectos que produce la caducidad de la instancia en el proceso, después de reunir sus requisitos y de ser declarada, ya sea de oficio o a petición de parte son efectos procesales y no sustanciales, como a continuación señalo.

a) Extinción de la Jurisdicción.

b) Parece la relación jurídica procesal

c) Produce la ineficiencia de las actuaciones del juicio, debiendo volver las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda, a excepción de los pronunciamientos sobre competencia, litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de los litigante; así como las pruebas rendidas en el proceso extinguido que podrían ser traídas en el juicio ulterior si se promueve, siempre que se ofrezcan y precisen concretamente y de manera legal.

d) La extinción de la instancia, no produce la extinción de la acción, dejando consecuentemente expeditos los derechos del actor para iniciar nuevo juicio.

La operabilidad de la Caducidad de la Instancia, como forma anormal de extinguir los procesos se encuentra sujeta a término, pero una vez transcurrido opera de pleno derecho, lo que implica que desde ese momento, ninguna situación posterior al vencimiento de dicho término convalida las actuaciones procesales

afectadas y cuya declaración varía de acuerdo con las diferentes leyes procesales, siendo de oficio o a petición de cualquiera de las partes en el proceso.

3.4.3 CONSUMACIÓN

La consumación destaca la razón de la imposibilidad de pretender o peticionar en el proceso por carencia de grado. El supuesto de los recursos cuando transcurrido el plazo para intentarlos nada precluye, pero la posibilidad ha desaparecido.

Mientras en la preclusión hay algo positivo: integración, complementación o suplementación, en la consumación hay algo negativo: *agotamiento o desaparición de oportunidad, de ocasión para instar.*

En la consumación nada hay que hacer, al contrario, lo que haga el sujeto carente de la ocasión, por ineficaz será inadmisibile. No se alcanza siquiera ese primer efecto de la instancia que es la admisibilidad.

3.4.4 PRECLUSIÓN

Preclusión que deriva de la palabra del latín *praeccludo*, *praecclusi*, *praecclusum*, que quiere decir cerrar, atrancar, obstruir, impedir, caducar, extinguirse.

La preclusión es un fenómeno de extinción de expectativas y de facultades de obrar validamente en un proceso determinado, en función de tiempo. Para Humberto Briseño Sierra, aparece cuando la situación de los actos alcanza el objeto legal o hace superflua la constitución del transcurso del tiempo.

No se confunde la preclusión en modo alguno con la caducidad, con la prescripción ni con la cosa juzgada.

No se identifica con la caducidad o perención de la instancia, porque esta, si bien es del orden público y se puede invocar de oficio por el juez, no obedece a la inactividad de una sola parte como la preclusión, sino a la inactividad permanente e interrumpida de ambas. Se distingue también en sus efectos, puesto que la preclusión cierra una etapa o fase procesal, como queda dicho y hace posible que el proceso siga adelante, mientras que la caducidad lo extingue y deja sin efecto en su totalidad en cualquier estado que se encuentre hasta de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. Además no admite los supuestos de incompatibilidad ni de consumación que puedan presentarse en la preclusión.

Asimismo, tampoco esta figura con la prescripción, dado que esta última es sustitución de derecho privado razón por la cual es susceptible de renuncia, de interrupción por acto de parte y la única causa que puede producirla es el transcurso del tiempo. Sus efectos pueden generar derechos (prescripción positiva) o extinguirlos en perjuicio de su titular, lo que no sucede en la preclusión, la cual, repetimos, es puramente extintiva y solo opera en el *iter* del proceso, prescripción se produce fuera de él tampoco es equiparable la preclusión con la cosa juzgada porque la eficiencia con la preclusión se manifiesta exclusivamente dentro del proceso, es decir sus supuestos y efectos son intraprocesales, en tanto que la cosa juzgada pone fin al proceso y proyecta sus efectos fuera de él.

3.4.5 PRESCRIPCIÓN

El artículo 1135 del Código Civil, dispone que “prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley”. A su vez el artículo 1136 establece que “La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa”.

Caducidad y prescripción no tienen en común más que el elemento del tiempo, de esta manera, la prescripción es la extinción de acción mientras que la caducidad es la extinción de la demanda.

Distinguimos claramente la diferencia existente entre ambas instituciones, por lo que expondremos sus diferencias.

a) La caducidad es la institución de derecho público, en cambio la prescripción de derecho privado.

b) La caducidad opera "ipso jure", en cambio la prescripción sólo cuando se hace en el juicio respectivo.

c) La caducidad puede ser demandada de oficio o a petición de parte, en cambio la prescripción jamás puede ser declarada de oficio.

d) La caducidad puede ser declarada contra cualquier persona, en tanto la prescripción se produce en contra de determinadas personas.

Caducidad y prescripción no tienen en común más que el elemento del tiempo, de esta manera, la prescripción es la extinción de acción mientras que la caducidad es la extinción de la demanda.

Distinguimos claramente la diferencia existente entre ambas instituciones, por lo que expondremos sus diferencias.

a) La caducidad es la institución de derecho público, en cambio la prescripción de derecho privado.

b) La caducidad opera "ipso jure", en cambio la prescripción sólo cuando se hace en el juicio respectivo.

c) La caducidad puede ser demandada de oficio o a petición de parte, en cambio la prescripción jamás puede ser declarada de oficio.

d) La caducidad puede ser declarada contra cualquier persona, en tanto la prescripción se produce en contra de determinadas personas.

CAPITULO IV
NACIMIENTO, DETERMINACIÓN, LIQUIDACIÓN ACTUALIZACIÓN,
EXIGIBILIDAD Y EXTINCIÓN DE LA OBLIGACION FISCAL

4.1 NACIMIENTO, CAUSA U ORGIEN DE LA OBLIGACION FISCAL

Derivado de lo expuesto por el artículo 6, del Código Fiscal de la Federación, encontramos que: “Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran...”.

De ello, podemos desprender que las contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de la causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expiden con posterioridad.

Flores Zavala señala que “no es, necesaria la resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito, este nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos casos dicha autoridad fiscal es solo declarativa de la existencia del crédito”.³⁶

Para que exista un crédito fiscal es necesario que el sujeto pasivo de la obligación tributaria realice un acto o incurra en una omisión que se comprendan dentro de la situación jurídica que define la ley, esto es, “... se

³⁶ Revista de Finanzas Publicas Mexicanas, num. 35.

necesita que al mismo tiempo que exista un hecho, haya una norma legal que le sea aplicable, es decir un hecho jurídico³⁷. "Hay ocasiones que el crédito fiscal nace por la realización de un solo acto, como cuando se grava un producto de una compra-venta, que existe por la simple concurrencia de vendedor, comprador y precio".³⁸

Por cuanto ve a los impuestos, nacen en el momento mismo en que se realiza el hecho jurídico previsto por la ley como su presupuesto, y el hecho jurídico siempre es un acto de particular.

Por cuanto ve a los derechos, dice Sergio F. de la Garza que puede presentarse la duda si el crédito fiscal nace en el momento en que se solicita o en el que se recibe el servicio.

Pero en el caso, es de exponerse que los créditos fiscales nacen o se causan, en tratándose de los derechos cuando de acuerdo con el artículo 6° del Código en comento, se realiza el hecho jurídico que en estos ingresos surge cuando se presta efectivamente el servicio. De acuerdo el artículo 3° de la Ley Federal de Derechos, por regla general el pago del crédito se debe hacer previamente a la prestación del servicio, pero por excepción, se puede hacer posteriormente cuando así lo disponga expresamente la ley, sean de utilización obligatoria los servicios, o bien se trate de servicios continuos.

Por ejemplo, cuando el pago de los derechos deba hacerse por anticipado, y no se efectúa, no se proporcionará el servicio. Si el pago puede ser posterior, se dejara de prestar el servicio si no se realiza.

Por otra parte, cuando el servicio consiste en un acto administrativo que deba ser notificado al contribuyente se entiende que el servicio se presta el día en que surta efectos la notificación correspondiente.

³⁷ Martínez López, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, 3a edición 1965, p.112.

³⁸ Martínez López, Op. cit., p.113.

Por lo que respecta a las contribuciones especiales, no existen como ocurre con los derechos, disposiciones propias y específicas que señalen el nacimiento del crédito fiscal.

En este tipo de contribuciones, la situación jurídica generadora del crédito es la resolución de la autoridad administrativa componente que ordena la realización de la obra.

La liquidación y el pago de la contribución especial, por regla general son posteriores a la realización de la obra, pero pueden realizarse antes de la terminación de la misma.

Por lo que, en los modernos Estados de derecho solo puede crearse un tributo a través de la ley.

Es el derecho en que se crea un tributo, mediante normas que establecen la obligación de pagar el tributo, los sujetos pasivos de la obligación tributaria

Es decir, la ley tributaria establece el tributo, lo hace condicional su nacimiento a la realización de un determinado hecho. El tributo se crea para ser aplicado en el supuesto de que ese hecho se realice. Esta característica no es, por otra parte, privativa de la norma tributaria sino típica de las normas jurídicas llamadas por Carneluti abstractas, que constituyen el prototipo de las normas jurídicas.

Esta estructura lógica de la norma jurídica, permite, pues distinguir en la misma, dos partes perfectamente definidas:

- a) Una hipótesis de incidencia, o supuesto de hecho.
- b) Una regla de conducta, un precepto, un mandato.

En la primera, la norma, será solo aplicable en el supuesto de que esas hipótesis (en ellas tipificadas) se realicen, se cumplan en la realidad.

Y la segunda, se formula para ser aplicada solo en caso de que se realice el supuesto de hecho tipificado y recogido previamente en la ley. Así, un nexo hipotético entre tal supuesto de hecho y la disposición, el mandato o la regla de conducta, que la ley contiene a la realización de los supuestos de hecho unos efectos determinados.

En tales casos, lo que ocurre es que una norma constituye un supuesto de hecho, un hecho jurídico o un acto jurídico, es decir, un hecho o un acto a que otra norma diferente ha asignado ya ciertos efectos jurídicos, con el fin de asignarle otros efectos jurídicos adicionales y diversos a los que ya tenía atribuidos por el ordenamiento jurídico.

Es decir, en primer lugar tipifican y contienen un supuesto de hecho, y en segundo lugar, contiene y establecen una disposición, contribuyendo a la realización del supuesto del nacimiento de determinados efectos jurídicos.

ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO

Son el objeto, los sujetos, la base gravable, la tasa y su monto.

OBJETO

Entendemos como el objeto de la obligación tributaria, aquello que el acreedor puede exigir al deudor y que está constituido por una obligación de dar a cargo del sujeto pasivo y a favor del sujeto activo (el fisco).

Flores Zavala define al objeto del impuesto como la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

Por su parte Cortina Gutiérrez señala que el objeto de la obligación es siempre el pago del crédito fiscal determinado en cantidad líquida.

Siendo entonces que el objeto consiste en un dar, en un hacer o no hacer, por lo tanto, el acto o hecho que le dio origen no es objeto de dicha obligación. El objeto es la prestación del tributo, más no la circunstancia de hecho de la obligación.

SUJETOS

La obligación tributaria implica la existencia de:

- a) Sujeto activo acreedor
- b) Sujeto pasivo o deudor, que es el contribuyente

De acuerdo al artículo 31 fracción IV de la Constitución, los sujetos activos son: la Federación, los estados y los municipios, en virtud de que son los únicos entes que exigen el pago de tributos.

El sujeto pasivo siempre será el Estado, quien ejerce su poder de imposición a través del proceso legislativo correspondiente.

Ahora bien, de acuerdo a los artículos 1º del Código Fiscal de la Federación y 31, fracción IV de la Constitución, los sujetos pasivos serán las personas físicas, las morales y hasta el propio Estado.

Entendiéndose como sujeto pasivo o contribuyente, llamado también causante definido por Jarach como "el sujeto obligado en virtud de la propia naturaleza de los hechos impositivos que de acuerdo con la Ley resultan atribuibles a dicho sujeto por ser el que los realiza".³⁹

³⁹ Dino Jarach, Curso superior de Derecho Tributario, versión taquigráfica del curso dictado en 1957, Buenos Aires, Liceo Profesional "Cima", pág.194

En lo que respecta al carácter de sujeto pasivo del Estado, se han emitido infinidad de opiniones en sentido de si el Estado puede o no ser sujeto pasivo de tributos establecidos por él mismo en uso de su poder tributario. Sin embargo, tal discusión doctrinal está superada por la legislación mexicana. En efecto en los artículos 1°, 2° y 3°, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley Federal de Derechos, de la Ley del Impuesto Sobre la Producción de Servicios y Bienes, se establece similar leyenda en la que se ordena que, tanto la federación como el Distrito Federal, los Estados, municipios, organismos descentralizados o cualquier otra persona, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas, deberán pagar los tributos establecidos en tales, leyes, es decir, en la legislación mexicana está aceptada la disponibilidad de que el Estado sea contribuyente en algunos casos.

EL SUJETO PASIVO POR ADEUDO AJENO

Aun cuando determinadas personas no hayan realizado los hechos generadores que dan nacimiento al crédito fiscal, el legislador mediante dicha figura impone a otras personas la obligación de pago del tributo.

En la doctrina y legislación mexicanas se reconoce la existencia de tres tipos de responsabilidad por adeudo, a saber:

- a) El sujeto pasivo por sustitución
- b) El sujeto pasivo por solidaridad
- c) El sujeto pasivo por responsabilidad objetiva.

EL SUJETO PASIVO POR SUSTITUCIÓN

La encontraremos fácilmente en los casos de retenedores o recaudadores del tributo al obligado principal.

Quien tiene la responsabilidad de retener el tributo al obligado principal, o bien recaudarlo de dicho obligado principal, con la obligación también de entregar dichas cantidades retenidas o recaudadas al sujeto activo o acreedor.

Según Pugliese, el establecimiento de este tipo de responsabilidad tiene una doble justificación:

- a) El principio financiero de que la imposición se efectúe en la fuente de la renta.
- b) Garantizar al Estado el cobro del tributo, de manera rápida y económica.

Dicha figura se encuentra contemplada en el artículo 26 fracción I, del Código Fiscal de la Federación, al considerar responsables solidarios con los contribuyentes a:

“Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones”.

Siendo el objeto del establecimiento de la responsabilidad sustituta el de facilitar al fisco la recaudación valiéndose de terceros que le auxiliaran en sus labores, con lo que se observa el principio de economía y comodidad, pues la recaudación se volverá más económica para el Estado y existirá comodidad en cuando no tendrá la obligación de determinar y liquidar los créditos fiscales a cargo del sujeto pasivo principal.

La responsabilidad sustituta se puede presentar en dos formas: por la retención indirecta y por cobranza indirecta.

EL SUJETO PASIVO POR SOLIDARIDAD

Implica considerar a una persona, diversa del sujeto pasivo principal de la obligación, como responsable del pago del tributo, en función del puesto o cargo que desempeña.

Al establecer la obligación solidaria, el legislador tomo en consideración el desempeño de la actividad del responsable solidario, como es el caso de los notarios que, al dar fe de la celebración de diversos actos que dan lugar al nacimiento de las obligaciones fiscales, adquieren tal responsabilidad en el pago de los tributos correspondientes.

Otro ejemplo de este tipo de responsabilidades es el que surge a cargo de los albaceas y ejecutores testamentarios, los cuales quedan obligados solidariamente con los herederos o legatarios por lo que respecta a los actos jurídicos relativos a la masa hereditaria, y que originen obligaciones fiscales a su cargo.

En su artículo 26, el Código Fiscal de la Federación establece:

a) La correspondiente a los liquidadores y síndicos, por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, y por las que se causen durante su gestión.

b) La relativa a representantes, sea cual fuere el nombre con que se les designe, de las personas no residentes en el país, con cuya intervención éstas efectúen actividades por las que deban pagarse contribuciones, hasta por el monto del tributo a pagar.

c) Finalmente encontramos la responsabilidad solidaria, en los casos de sucesión y adquisición de negociaciones.

SUJETO PASIVO POR RESPONSABILIDAD OBJETIVA

Son aquellos sujetos que deben pagar una deuda ajena a causa de un vínculo de carácter objetivo, es decir, su situación jurídica se basa en la propiedad o en la simple posesión de un inmueble, haciendo que el propietario o el poseedor sean responsables frente al fisco del pago del tributo que haya recaído en el pasado sobre el valor o la renta del predio, no obstante que se debió cubrir personalmente por quien fue propietario o poseedor en la época en que se causó el impuesto.

BASE

Flores Zavala define a la base "como la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto".⁴⁰

En efecto, es la cantidad monetaria sobre la cual se aplicará la tasa correspondiente a fin de determinar el impuesto a cargo del sujeto pasivo.

TASA

"Es la cantidad de dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de porcentaje".⁴¹

MONTO

Es aquella cantidad que los sujetos pasivos deben enterar al sujeto activo, una vez que se ha aplicado la tasa a la base imponible, con las deducciones

⁴⁰ Ernesto Flores Zavala, *op. cit.*, pag. 105

⁴¹ *Ibid.*, pag. 105.

autorizadas por la ley, es decir, la cantidad líquida que el fisco tiene derecho a percibir una vez que se ha cuantificado debidamente la obligación tributaria.

4.2 LA DETERMINACIÓN O LIQUIDACION DE LA OBLIGACION FISCAL

En la legislación mexicana se han implantado los términos de determinación y liquidación de acuerdo a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 6º del Código Fiscal de la Federación.

El término de determinación se aplica a la identificación de los hechos generadores que dan lugar al nacimiento de obligaciones fiscales, y la palabra liquidar se ha empleado para denominar a la actividad consistente en señalar el monto exacto, en dinero o especie, a cubrir por concepto del nacimiento de la obligación tributaria.

Para Sergio F. de la Garza "se deben utilizar como sinónimos, los términos de liquidación y de determinación de la obligación tributaria a cargo de un determinado sujeto y de cuantificar el crédito fiscal".⁴²

Sergio F. de la Garza, define a "la liquidación del impuesto, en sentido amplio, como el acto o en la serie de actos necesarios para la comprobación y la valorización de los diversos elementos constitutivos de la deuda impositiva (presupuesto material y personal, base imponible) con la siguiente aplicación del tipo de gravamen y la concreta determinación cuantitativa de la deuda del contribuyente".⁴³

Gianini citado por de la Garza dice: Siendo esta la razón de ser y la función de la liquidación, es claro que constituye una base ineludible en el desenvolvimiento de la relación impositiva, cuya lógica necesidad deriva de la

⁴² De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero. 3ª edición 1968, p. 517.

⁴³ Ibid., p. 518.

simple consideración que, conteniendo la norma tributaria un mandato abstracto e hipotético, no resulta posible afirmar que alguien debe al Estado o a otro ente público una suma determinada, si no es cumpliendo las operaciones que implica la liquidación. De aquí se desprende que la liquidación es necesaria y se produce en cualquier especie de impuesto por ser consustancial con el carácter mismo de la obligación tributaria como obligación *ex lege*.

El tratadista Sergio F. de la Garza, hace un resumen de los procedimientos de liquidación o determinación diciendo: "En nuestro derecho, así como en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos extranjeros, pueden señalarse cuatro clases de procedimientos de determinación o liquidación:

a) La liquidación que realiza el sujeto pasivo, directo o por adeudo ajeno, en forma espontánea, sin intervención de la autoridad fiscal; este procedimiento de determinación es llamado por algunos autores italianos, impropriamente, "autodeterminación" (auto-ascertamento), y por algunos autores españoles, "auto imposición".

b) La liquidación que realiza la administración, con la colaboración del sujeto pasivo, y que es considerado en Europa como el procedimiento "normal" de liquidación.

c) La liquidación que realiza la autoridad fiscal sin la intervención del deudor, es llamada "liquidación de oficio", "determinación de oficio", o "liquidación estimativa". (Caso de los artículos 35 y 37 de la ley del Impuesto al Valor Agregado y 115, 116 y 117 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta).

d) La liquidación o determinación que se hace por virtud de un acuerdo, convenio o "concordato" celebrado entre la autoridad tributaria y el sujeto pasivo".

Cuando las disposiciones fiscales establezcan opciones a los contribuyentes a su cargo, la elegida por el contribuyente no podrá variarla

respecto del mismo ejercicio. (Art. 6°, párrafo final del Código Fiscal de la Federación).

De lo que desprende que el legislador no optó por dar un significado específico a cada una de esas expresiones, y aun cuando podría haber más precisión en ampliar el vocablo “determinar” a la actividad consistente en la identificación del nacimiento del hecho generador y en utilizar la palabra “liquidar” para fijar en una cantidad cierta la suma debida por el causante, utilizaremos en forma sinónima ambas expresiones.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA DETERMINACIÓN

Para explicar la naturaleza jurídica de la determinación existen tres tesis:

1. **Tesis de efectos declarativos.** Según la cual la obligación fiscal habrá nacido con la realización de hecho generador, y la determinación únicamente tendrá efecto declarativo por parte de la autoridad respecto a la obligación.

2. **Tesis de efectos constitutivos.** De acuerdo con la cual la obligación fiscal nacerá en el momento en que la autoridad administrativa produzca el acto de determinación

3. **Tesis ecléctica.** En este caso, sus sostenedores atribuyen un carácter constitutivo y declarativo al acto de determinación.

De lo que desprende, que el legislador mexicano, aplicó la tesis que contempla que la determinación produce efectos tanto declarativos como constitutivos, ello es así, en virtud de que existe distinción entre el momento en que nace la obligación fiscal, y el momento de la exigibilidad de la obligación fiscal.

En efecto, la determinación tendrá un aspecto declarativo en los casos en que la obligación nazca en el momento en que se realiza el presupuesto de

hecho, y una situación diversa se da cuando se determina y liquida la obligación por parte de la autoridad administrativa ya que la exigibilidad del crédito está sujeta a una condición: que la autoridad administrativa lleve a cabo la determinación y liquidación.

CLASES DE DETERMINACIÓN

Existen tres tipos de determinación de la obligación tributaria, a saber:

1. La que lleva a cabo el sujeto pasivo de forma espontánea, sin la intervención de la autoridad fiscal.
2. La que realiza la autoridad administrativa sin intervención del sujeto pasivo. En ese caso, se está ante una determinación de oficio.
3. Determinación efectuada por la administración, con la colaboración del sujeto pasivo, conocida también como procedimiento mixto.

DETERMINACIÓN LLEVADA A CABO POR EL SUJETO PASIVO

La determinación de las contribuciones se efectúa por el sujeto pasivo atendiendo a lo dispuesto por el artículo 6° del Código Fiscal de la Federal, en el cual se establece que corresponde a los contribuyentes la determinación de los tributos a su cargo, salvo disposición expresa en contrario.

DETERMINACIÓN QUE EFECTÚA EL SUJETO ACTIVO

Dicha determinación es la que efectúa el sujeto activo, mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, es decir, es la derivada de las omisiones que dicha autoridad detecta al momento en que analiza la determinación del sujeto pasivo,

DETERMINACIÓN EFECTUADA POR LA ADMINISTRACIÓN, CON COLABORACIÓN DEL SUJETO PASIVO

Este procedimiento se presenta cuando el contribuyente omitió parcial o totalmente cumplir con la determinación de sus obligaciones fiscales. Por esta razón, se habla de un procedimiento mixto, por que sí bien la autoridad lleva a cabo la determinación de la obligación tributaria, ello se actualiza con la intervención del sujeto pasivo principal o bien de terceros.

LAS DECLARACIONES

El Estado tiene conocimiento de los hechos generadores de obligaciones fiscales por medio de la declaración.

Siendo entonces, que la declaración, es el punto de partida de la obligación fiscal y su naturaleza jurídica es la de un acto obligatorio de acuerdo a las disposiciones fiscales aplicables.

OBJETO DE LA PRESENTACIÓN

Tiene como fin el que la autoridad administrativa fiscal tenga conocimiento de los hechos generadores de obligaciones fiscales.

Cuando se trata de impuestos que deben ser liquidados por la administración fiscal, se requiere su presentación para que la autoridad pueda efectuarla, verificando la exactitud de los hechos generadores declarados.

El caso más común es el de la declaración que rinde el sujeto pasivo por adeudo propio y su posterior revisión por la autoridad administrativa.

PLAZO DE PRESENTACIÓN

1. La declaración debe ser presentada en los plazos señalados por las leyes fiscales.

2. El plazo también puede ser mensual, como se establece en la ley del impuesto al valor agregado en la cual se señala la obligación de presentar declaraciones mensuales a más tardar al vigésimo día en que se haya trasladado el impuesto y una declaración anual que comprenda el ejercicio fiscal anual (artículo 32 fracción IV).

En el párrafo tercero del artículo 6º, del Código Fiscal de la Federación, se establece un plazo de 15 posteriores a la fecha en que se haya realizado el hecho generador, para presentar la declaración cuando no está previsto en la ley un término determinado.

Independientemente de que el contribuyente obtenga o no ingresos si tiene la obligación de presentar obligaciones periódicas deberán continuar presentándolas, aun cuando no haya a su cargo declaraciones fiscales que declarar, en tanto no presente el aviso de baja del registro federal de contribuyentes (artículo 31 párrafo octavo, Código Fiscal de la Federación).

LUGAR DE PRESENTACIÓN

En el artículo 31 del Código Fiscal de la Federación establece que las personas que tengan obligación de presentar declaraciones pueden enviarlas también por medio del servicio postal, en pieza certificada. En este caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que se haga entrega de la declaración en las oficinas de correos.

FORMALIDADES

En el artículo 31 de Código Fiscal de la Federal se establecen las siguientes formalidades para cumplir declaraciones.

1. Se debe de presentar en los formatos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Si no existen formas autorizadas para pagar un tributo el sujeto pasivo deberá presentar la declaración por cuadruplicado, en escrito en el que señale su nombre, su domicilio y registro federal de contribuyentes, así, como el ejercicio que se declare y descripción de la hipótesis de incidencia, hecho generador, en base imponible y la determinación de la obligación fiscal

4.3. EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACION FISCAL

DIFERENCIA ENTRE EL NACIMIENTO Y EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACION

Al respecto podemos expresar que la diferencia radica, en que el nacimiento consiste en la aparición o la creación de un vínculo entre el acreedor (administración tributaria), y el deudor; en cambio en la exigibilidad, el ente público, esta legalmente facultado para requerir al deudor del tributo al pago de la prestación.

Existen dos tipos de hechos para que la autoridad pueda hacer coincidir la exigibilidad:

- 1.- Hechos instantáneos.
- 2.- Hechos periódicos o permanentes.

Hechos instantáneos.- En estos el legislador es libre para hacer coincidir la exigibilidad de la obligación con las causaciones de la misma.

Un ejemplo claro: en la Ley del Impuesto por el uso de Tenencia en Vehículos, se causa por ser propietario o poseedor del vehículo en los primeros dos meses de cada año calendario, o en el mes en que inicie la propiedad o posesión de un vehículo nuevo.

Hechos periódicos o permanentes.- En estos el legislador al ejercitar las diversas opciones que les puedan asistir, establecerá el momento de exigibilidad, pudiendo coincidir con el inicio del periodo, (como ocurre en el impuesto sobre el uso de tenencia en los automóviles), o fracciones en el periodo, (como acontece con el impuesto predial, o bien al concluir el periodo, lo que casi no ocurre en la práctica).

EXIGIBILIDAD DEL CRÉDITO Y DE LA OBLIGACIÓN FISCAL

Debe entenderse que el pago del crédito es exigible coactivamente por la autoridad fiscal cuando ha transcurrido el plazo que la ley da para hacerlo y no se ha hecho.

Teniendo como regla general que el pago se haga en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, excepto cuando no exista disposición expresa el pago debe hacerse mediante declaración que se presente ante las oficinas autorizadas, dentro de los plazos que a continuación se indica:

I. Si la contribución se calcula por periodos establecidos en la ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, los retenedores y los recaudadores las deben enterar a más tardar el día 11 del mes de calendario inmediato, posterior al de la terminación del periodo de la retención o de la recaudación, respectivamente.

II. En cualquier otro caso dentro de los 5 días siguientes al momento de la causación.

En cuanto hace a la obligación fiscal es exigida por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

CONCEPTO

Giuliani Fonrouge define al procedimiento económico coactivo como "el procedimiento especial y sumario que permite al Estado exigir coactivamente el pago de las obligaciones tributarias".⁴⁴

Para Miguel Fenech, el procedimiento económico coactivo "es el medio jurídico con el cual se logra la satisfacción del acreedor cuando este no se consigue a través de la prestación del deudor y es necesario conseguir aquella satisfacción independientemente de la voluntad del obligado y venciendo toda su contraria voluntad".⁴⁵

Por su parte, Sergio F. de la Garza lo define como "la actividad administrativa que desarrolla el Estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa, los créditos fiscales a su favor".⁴⁶

Por otra parte, el artículo 145, en su párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, establece que mediante el procedimiento administrativo de ejecución las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley.

De lo anterior, podemos definir que el procedimiento económico coactivo consiste en la serie de actos realizados por el Estado a fin de proceder

⁴⁴ Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero, 1ª ed., De Palma, Buenos Aires, 1962, vol. II, pág. 819.

⁴⁵ Fenech, Miguel. Principios de Derecho Procesal Tributario, 3ª ed., Bosch, Barcelona, 1949, tomo II, pág. 12.

⁴⁶ De la Garza, Sergio F. Op. Cit., pág. 783.

coercitivamente en contra de los contribuyentes que no han cumplido voluntariamente sus obligaciones contributivas dentro del plazo fijado por la ley.

ELEMENTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

Los elementos del procedimiento administrativo de ejecución son todos los actos ejecutados por la autoridad fiscal, que se coordinan con el propósito de alcanzar la finalidad propuesta, en este caso el pago de un crédito fiscal.

NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

El procedimiento administrativo de ejecución es un procedimiento de naturaleza administrativa, tanto por que el órgano que lo ejecuta es la administración pública centralizada, cuyo propósito es la recaudación del importe determinado en un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor, prescindiendo de la voluntad de éste o aun en contra de su voluntad.

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

Los actos administrativos del procedimiento administrativo de ejecución se clasifican en:

1. Actos de iniciación.
2. Actos de desarrollo.
3. Actos de conclusión.

ACTOS DE INICIACIÓN

Los actos de iniciación, persiguen por objeto el requerir de pago al contribuyente o responsable solidario, respecto del crédito fiscal que no hubiere sido cubierto dentro del plazo señalado por la ley.

Requerimiento en contra del deudor principal.- Se produce cuando el sujeto pasivo principal del crédito fiscal no ha efectuado voluntariamente el pago del mismo dentro de los plazos señalados por la ley o, a falta de disposición expresa, dentro de los términos que señala en el artículo 6 del Código de la materia y que son los siguientes:

I. Si la contribución se calcula por establecimientos en la ley, a más tardar el día 17 del mes calendario inmediato posterior a la terminación del periodo.

II. En el caso de retención o recaudación de contribuciones, los retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes calendario inmediatamente posterior al de la retención o recaudación.

III. En cualquier otro caso, dentro de los 15 días siguientes al momento de causación.

La autoridad recaudadora en la que se encuentre radicado el crédito procederá a dictar el mandamiento de ejecución, en la que ordenará que se requiera al deudor para que se efectúe el pago en la misma diligencia de requerimiento, con el apercibimiento que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios, estos últimos constituidos por los gastos de ejecución, los recargos y las multas.

Si la exigibilidad del crédito se origina en una cesación de la prórroga o de la autorización para pagar en parcialidades, por que el deudor dejó de cubrir alguna de éstas, se ordena el requerimiento para que se efectúe el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación del

requerimiento, apercibido que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios, mismo que debe ser notificado de acuerdo con lo dispuesto en las fracciones I a IV del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación.

PROCEDIMIENTO DE COBRO EN CONTRA DE OTROS DEUDORES DISTINTOS DEL SUJETO PRINCIPAL

Cuando el sujeto pasivo principal no ha cumplido voluntariamente con su obligación tributaria, es factible que la autoridad considere conveniente exigir su pago a un sujeto pasivo por adeudo ajeno.

La doctrina considera que existen tres clases de responsabilidades:

1. La sustituta.
2. La solidaria.
3. La objetiva.

Se entiendo como **responsabilidad sustituta**, aquella que, en virtud de una disposición de la ley, es responsable del pago del crédito fiscal no por la intervención personal y directa que tuvo en su creación, sino por que la conoció o paso ante él sin haber exigido al responsable contribuyente el pago respectivo.

Por lo que respecta a la **responsabilidad solidaria**, Mario Plugliese afirma: que son los “fines prácticos de garantía y particularmente disciplinarios y represivos que inspiraron al legislador para establecer este amplio y rígido sistema de solidaridad legal, de manera que en muchos casos se podría hablar de una responsabilidad verdadera al título represivo”.⁴⁷

⁴⁷ Plugliese, Mario. Instituto de derecho financiero. 1ª. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1946, págs. 93-94.

Para Jarach la **responsabilidad objetiva**, establece que “la responsabilidad objetiva es una garantía real sobre el objeto material del hecho imponible. Por efecto de esta garantía todos los sujetos en cuya disposición se encuentra el objeto mismo, sufrirán las consecuencias de la garantía real, debiendo pagar el tributo si quieren evitar la ejecución sobre el mismo objeto; se trata más bien que de una responsabilidad, de una carga”.⁴⁸

Es muy importante mencionar que el Código Fiscal de la Federación no distingue responsabilidades, ya que únicamente habla de responsables solidarios, lo cual se puede apreciar en su artículo 26.

ACTOS DE DESARROLLO

Son aquellos actos encaminados a conseguir el desenvolvimiento del procedimiento, conduciéndolo hacia la consecución del resultado que con el mismo se pretende y formándolo materialmente, dentro de los cuales encontramos:

EL EMBARGO

De acuerdo al artículo 151 del Código de la materia, el embargo consiste en la salvaguarda de los bienes que han de ser objeto de garantía del crédito y sus accesorios legales determinado por las autoridades fiscalizadoras al deudor por concepto de omisión de pago.

De acuerdo con el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación los sujetos del embargo son:

1. El deudor o, en su defecto, la persona con quien se entienda la diligencia.

⁴⁸ Dino Jarach, Op. Cit., vol. II, pág. 145.

2. Los testigos, que pueden ser nombrados por el deudor o, ante su negativa, por el ejecutor.

3. El ejecutor, el cual es el elemento necesario, siendo los demás contingentes.

Asimismo, es importante señalar que la diligencia de embargo puede realizarse simultáneamente con la notificación del requerimiento de pago, en días y horas hábiles.

Ahora bien, es de señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación, son objeto de embargo todos los bienes del deudor, con las excepciones establecidas en el artículo 157 del mismo Código. La elección de los bienes susceptibles de embargo corresponde al deudor, siempre que se sujete al orden siguiente:

El ejecutor tiene facultad para señalar bienes, sin sujetarse al orden establecido en el artículo 155, si el deudor no ha señalado bienes suficientes a juicio del mismo ejecutor, si no ha seguido el orden prescrito o si, teniendo otros bienes susceptibles de embargo, señalará bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora o que ya reportaren cualquier gravamen real, ello de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 156 del mencionado ordenamiento.

Es importante mencionar, que en cualquier momento del procedimiento, el embargo puede ser modificado en su cuantía, por incremento o ampliación, cuando la oficina ejecutora estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales y los vencimientos inmediatos (artículo 154 del CFF).

Caso contrario para el sujeto pasivo, ya que la ley no prevé una reducción del embargo, en caso de que el valor de los bienes embargados exceda notoriamente al importe del crédito fiscal garantizado y sus accesorios.

Siguiendo el procedimiento, una vez embargados los bienes se encomiendan a personas distintas al deudor para su guarda, denominado como depositario, quien tiene carácter de interventor encargado de la caja cuando el objeto embargado es una negociación comercial, industrial o agrícola, y de administrador cuando el objeto embargado sea un bien raíz.

El cual es nombrado por el jefe de la oficina ejecutora bajo su responsabilidad, pudiendo también removerlo. Cuando el jefe de la oficina ejecutora no haya nombrado depositario previamente al embargo, este puede ser designado por el ejecutor.

Algunas de las facultades y obligaciones del interventor encargado de la caja, después de separar las cantidades correspondientes a salarios y demás créditos preferentes, es el de retirar de la negociación intervenida el 10% de los ingresos en dinero y entregarlos en la caja de la oficina ejecutora diariamente o a medida que se efectúe la recaudación. Asimismo, cuando el interventor tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación o de operaciones que pongan en peligro los intereses del fisco federal, dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses y dará cuenta a la oficina ejecutora, la que podrá ratificarlas o modificarlas.

En caso de ser omiso el interventor encargado a lo anterior, la oficina ejecutora ordenará que cese la intervención con cargo a la caja y se convierta en administración, o se procederá a enajenar la negociación (artículo 165 del CFF).

Como interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para ejercer actos de domicilio y de administración, para pleitos y cobrazas, otorgar o suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistirse de estas últimas, previo acuerdo de la oficina ejecutora, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que el mismo hubiere conferido.

En su actuación el interventor administrador no quedará supeditado al consejo de administración, asamblea de accionistas, socios o partícipes, pero es de aclararse que estos últimos podrán continuar reuniéndose regularmente para conocer de los asuntos que les competen y de los informes que formule el interventor administrador sobre el funcionamiento y las operaciones de la negociación, así como para opinar sobre los asuntos que les someta a su consideración (artículo 169 del CFF).

Cuando se trata de negociaciones que no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio (artículo 166 del CFF), teniendo como única prohibición la de no enajenar los bienes del activo fijo (artículo 167 del CFF).

Dicho nombramiento de interventor cesará cuando el crédito fiscal se hubiera satisfecho o cuando se haya enajenado la negociación, la oficina ejecutora lo comunicará al registro público que corresponda, para que se cancele la inscripción respectiva (artículo 171 del CFF).

Las autoridades fiscales podrán proceder a la enajenación de la negociación intervenida cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito Fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado periodo del año, en cuyo caso el porcentaje será el que corresponda al número de meses transcurrido a razón del 8% mensual y siempre que lo recaudado no alcance para cubrir el porcentaje del crédito que resulte (artículo 172 del Código Fiscal de la Federación).

OPOSICIÓN DE TERCERO EN LA DILIGENCIA

Esta figura aparece cuando en el momento de designar bienes para su guarda, ya sea por el deudor o por ejecutor, se opusiere un tercero fundándose en el hecho de ser propietario de ellos. En este caso, no podrá practicarse el embargo si se demuestra en el mismo acto la propiedad con prueba documental suficiente a

juicio del ejecutor. Teniendo tal resolución carácter de provisional y la cual debe ser sometida a la ratificación de la oficina ejecutora.

Si a juicio de la oficina ejecutora las pruebas no son suficientes, ordenará al ejecutor la continuación del procedimiento de embargo, debiendo notificar al interesado para que pueda hacer valer el procedimiento de oposición respectivo (artículo 158 del CFF).

TRABA DE EJECUCIÓN EN BIENES YA EMBARGADOS

Si los bienes señalados para la traba de ejecución están ya embargados por otras autoridades no fiscales o sujeto a la cédula hipotecaria, se practicará, no obstante, el secuestro administrativo. Los bienes embargados se entregarán al depositario designado por la oficina ejecutora o por el ejecutor, y se dará aviso a la autoridad correspondiente para que ella o los interesados puedan demostrar su derecho de prelación en el cobro.

Ahora bien, si los bienes señalados para la ejecución hubieren sido embargados por parte de las autoridades fiscales locales, se practicará el secuestro entregándose los bienes al depositario que designe la autoridad federal y se dará aviso a la autoridad local. En caso de inconformidad, la controversia resultante será resuelta por los tribunales judiciales de la federación. En tanto se resuelve el procedimiento respectivo, no se hará aplicación del producto del remate, salvo que se garantice el interés fiscal a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito público (artículo 159 del Código Fiscal de la federación).

INSCRIPCION DEL EMBARGO

En el caso de que los bienes embargados se trate de inmuebles, derechos reales sobre ellos, o negociaciones de cualquier género, el embargo debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad o en el de Comercio. Cuando los

bienes raíces, derechos reales o negociaciones queden comprendidos en la jurisdicción de dos o más oficinas del registro Público, en todas ellas se inscribirá el secuestro (artículo 151, fracción II, párrafo segundo del Código Fiscal de la federación).

EL EMBARGO DE CREDITOS

El embargo de créditos constituye otro acto de desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución.

En el embargo de créditos se requiere que éste sea notificado al deudor del embargo, para el efecto de que pague las cantidades adeudadas a su acreedor ante la oficina ejecutora, bajo el apercibimiento de doble pago en caso de desobediencia (artículo 160, párrafo primero del Código Fiscal de la Federación).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando el físico embarga las rentas se una casa por adeudos fiscales, se constituye en los derechos del arrendador y, en consecuencia, solamente puede exigir dichas rentas “mediante el estatuto legal que rige las obligaciones de los inquilinos; en estos casos, no es debido aplicar a los inquilinos el procedimiento económico-coactivo”.⁴⁹

EMBARGO DE DINERO O DE BIENES PRECIOSOS

Cuando se embargue dinero, metales preciosos, alhajas, objetos de arte o valores mobiliarios, el depositario los entregará a la oficina ejecutora, previo inventario, dentro de un plazo que no excederá de 24 horas.

Las sumas de dinero objeto del embargo, así como la cantidad que señale el propio ejecutado —la cual nunca podrá ser menor del 25% del importe de

⁴⁹ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1965, parte III, segunda sala, pág. 136.

los frutos y productos de los bienes embargados- se aplicarán a cubrir el crédito fiscal al recibirse en la caja de la oficina ejecutora (artículo 161 del Código Fiscal de la Federación).

MEDIDAS DE APREMIO

Al iniciar la diligencia de embargo, el ejecutor puede encontrarse con resistencia por parte del deudor o de otras personas, que materialmente le impidan el acceso al domicilio del deudor o al lugar en que se encuentren los bienes, para posicionar de ellos al depositario, en estos casos el ejecutor está facultado para solicitar el auxilio de la policía o fuerza pública con el objeto de llevar adelante los procedimientos de ejecución (artículo 162, del Código Fiscal de la Federación).

Lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, en lo referente a las órdenes de cateo, el jefe de la oficina ejecutora puede dictar un acuerdo fundado para el ejecutor, ante dos testigos, haga que se rompan las cerraduras que fueren necesarias, a fin de que se inicie o continúe la diligencia de embargo, en el caso de que durante el secuestro la persona con quien se entienda la misma no abriera la puerta de las construcciones, edificios o casas que se embarguen, o donde se presuma que existen bienes muebles embargables (artículo 163 del Código Fiscal de la Federación).

También, a solicitud del ejecutor, puede el jefe de la oficina recaudadora dictar un acuerdo fundado cuando la persona con quien se entienda la diligencia no abriere los muebles que aquél suponga guarden dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes, para que, ante dos testigos, pueda romper o forzar las cerraduras.

Si no fuere factible lo anterior, el ejecutor puede trabar el embargo en los muebles cerrados y en su contenido y, una vez sellados, los debè evitar en deposito a la oficina ejecutora, donde podrá abrirlos el deudor o su representante legal en el curso de los tres días siguientes y, en caso contrario, el jefe de la oficina designará un experto para tal efecto.

VALUACION DE LOS BIENES

Para Sergio F. de la Garza, la evaluación puede ser **definitiva** “como el acto procedimental que consiste en fijar un valor a los bienes embargados como acto previo a la enajenación o adjudicación forzosa”.⁵⁰

El artículo 175 Código Fiscal de la Federación regula el aspecto relativo a las reglas de la evaluación hechas por peritos, estableciendo que la base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados será el de avalúo. En negociaciones, el avalúo pericial se practicará conforme a las reglas establecidas en el reglamento del propio Código Fiscal de la Federación y, en los demás casos, en que las fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado.

LA ENAJENACIÓN FORZOSA

Para Miguel Fenech, la enajenación forzosa “es el acto central y decisivo del procedimiento de ejecución, a fin de satisfacer la pretensión de la autoridad fiscal”.⁵¹

Para Sergio F. de la Garza es “un modo de venta cuya función consiste en provocar la concurrencia de los compradores para que se efectúe a favor del que ofrezca el mejor precio”.⁵²

Esta integrada por tres declaraciones de unidad:

1.- El órgano o su titular propone la venta -previo anuncio de los objetos y precio de apertura- al concurrente que ofrezca el precio más elevado;

⁵⁰ De la Garza, Sergio F., Op.cit., pág. 800.

⁵¹ Fenech, Miguel, Op. Cit., pág. 65.

⁵² De la Garza, Sergio F., Op. Cit., pág. 801.

2.- Los asistentes, previa constitución de un depósito que consiste en un porcentaje del precio de apertura, realizan sus ofertas, en las que aceptan aquella hecha por el órgano, exigiéndose, para que sean válidas las que siguen a la primera, que el importe sea superior al anterior oferente. Tienen el carácter de irrevocables y cada una de ellas está sometida a una condición resolutoria, consistente en que surja otra oferta más elevada, siendo la última, por tanto, la única eficaz.

3.- Consiste en una declaración del órgano en virtud de la cual, después de afirmar la última oferta no ha sido mejorada, establece que es eficaz para concluir el contrato de venta, si a la oferta que une el pago del precio ofrecido.

La irrevocabilidad de la oferta se demuestra en que, siendo la última la aceptada, si el oferente no realiza el pago pierde el depósito constituido para licitar.

Siendo entonces, que la subasta pública es el modo normal que establece el Código Fiscal de la Federación para realizar la enajenación forzosa, la cual se celebrará en el local de la oficina ejecutora (artículo 174, párrafo primero).

Es preciso señalar que el Código de la materia utiliza como sinónimos las palabras "subasta" y "remata".

En la subasta participan como sujetos:

1.- El jefe de la oficina ejecutora, el cual dirige el procedimiento con carácter de autoridad;

2.- Los postres, que son aquellos interesados en la adquisición de los bienes y que pueden actuar en nombre propio o en representación de otra persona, legitimándose mediante el depósito de un diez por ciento de la postura legal para participar en la subasta;

3.- Los acreedores del deudor embargado que tengan gravámenes reales a su favor y a quienes se les otorga derecho para concurrir a la almoneda y hacer las observaciones que estimen del caso (artículo 177, del Código Fiscal de la Federación).

Por último, es de mencionar que el procedimiento de ejecución puede concluir anticipadamente, con la adjudicación de los bienes ofrecidos en remate a favor del fisco federal, al cual el Código Fiscal de la Federación le reconoce implícitamente para adjudicarse en cualquier almoneda los bienes ofrecidos en remate.

APLICACIÓN DEL PRODUCTO DE LA EJECUCIÓN, CUANDO SOLO SEA INTERESADO EL FISCO FEDERAL

Puede suceder que el producto obtenido del remate, enajenación fuera de subasta o adjudicación de los bienes al fisco, deba distribuirse solamente entre el fisco federal, los funcionarios y personas que hayan intervenido en el procedimiento de ejecución, por una parte, y el deudor rematado por la otra, como acreedor del remanente.

En este caso, el artículo 194 del Código de la materia, dispone que el producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el orden que establece el artículo 20 del propio Código.

Después de haberse efectuado la aplicación del producto del remate, venta fuera de subasta o adjudicación de los bienes secuestrados al pago del crédito, las cantidades excedentes deben ser entregadas al embargado, salvo que medie orden escrita de autoridad competente o que el propio embargado acepte por escrito que se haga entrega parcial o total de un saldo a un tercero. En caso de conflicto, el remanente se depositará en alguna sociedad nacional de crédito

autorizada, hasta tanto los tribunales judiciales competentes no resuelvan la controversia.

APLICACIÓN DEL PRODUCTO DE LA EJECUCIÓN, CUANDO CONCURRIEREN CON EL FISCO FEDERAL OTROS FISCOS LOCALES

Cuando ocurriere el fisco federal y fiscos locales, fungiendo éstos como autoridad federa, en virtud de los convenios de coordinación, en la aplicación del producto del remate, la venta fuera de subasta o la adjudicación, dicho producto se aplicará a cubrir los créditos fiscales en el orden siguiente:

Las controversias que surjan entre el fisco federal y los fiscos locales, relativos al derecho de preferencia para recibir el pago de los créditos fiscales, se resolverán por los tribunales Judiciales de la Federación, tomando en cuenta las garantías constituidas y conforme a las siguientes reglas:

1. La preferencia corresponderá al fisco que tenga a su favor créditos por impuestos sobre la propiedad raíz, tratándose de los frutos de los bienes inmuebles o del producto de la venta de éstos.

2. En los demás casos, la preferencia corresponderá al fisco que tenga el carácter de primer embargante (artículo 147 del Código Fiscal de la Federación).

APLICACIÓN DEL PRODUCTO DE LA EJECUCIÓN, CUANDO CONCURRIEREN CON EL FISCO FEDERAL OTROS ACREEDORES PRIVADOS PRIVILEGIADOS

Puede suceder que con dicho fisco, concurren otros acreedores que no sean los fiscos de los Estados o de los municipios, y que quieran hacer valer sus derechos sobre el producto de la ejecución de los bienes embargados.

Para tal efecto, el Código Fiscal de la Federación señala las siguientes reglas:

El fisco federal tendrá preferencia para recibir el pago de créditos provenientes de ingresos que la federación debió percibir, con excepción de adeudos garantizados con prenda o hipoteca, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año, o de indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo. Para que opere tal excepción, es requisito indispensable que las garantías antes mencionadas se encuentren debidamente inscritas en el Registro Público que corresponda, con anterioridad a la fecha en que surta efectos la notificación del crédito y, respecto de los adeudos por alimentos, que se haya presentado la demanda ante las autoridades competentes.

La vigencia y exigibilidad del crédito cuya preferencia se invoque deberá ser comprobada de forma fehaciente al hacerse valer el recurso administrativo correspondiente.

En ningún caso el fisco federal entrará en los juicios universales. Cuando se inicie juicio que quiebra, suspensión de pagos o de concurso, el juez que conozca del asunto deberá dar aviso a las autoridades fiscales para que, en su caso, hagan exigibles los créditos fiscales a su favor a través del procedimiento administrativo de ejecución (artículo 149 del Código Fiscal de la Federación).

SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

CONCEPTO

Para Miguel Fenech, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución consiste en "la detención que presenta en su avance merced a causas exteriores a él, y que, transcurrido el tiempo, o bien desaparece volviendo a

reanudarse dicho avance, o son sustituidos por otras que producen la extinción definitiva del procedimiento".⁵³

Por su parte, Giuliani Fonrouge considera que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución "constituye el medio para que el sujeto pasivo oponga ante la autoridad competente, su inconformidad a través del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución con el pago de contribuciones a plazo diferido o en parcialidades".⁵⁴

Al respecto, Fenech señala que: "conviene además, tener en cuenta la distinción conceptual existente entre la suspensión del procedimiento y lo que se ha llamado aplazamiento de pago, o beneficio que la administración concede al deudor en ciertas hipótesis, en virtud del cual se le dan facilidades para el cumplimiento de la obligación tributaria que respecto a él ha nacido, bien permitiendo que satisfaga el interés de la hacienda no de una vez, sino mediante prestaciones fraccionarias y periódicas, bien concediéndose un límite de tiempo para hacer efectivo el importe del débito; mientras la suspensión del procedimiento exige como presupuesto lógico que éste se haya iniciado, el aplazamiento de pago puede concederse antes de iniciarse el procedimiento de ejecución y constituye un obstáculo para su existencia; finalmente, la suspensión del procedimiento no exige al deudor ejecutado del pago del recargo y de las costas, mientras que el aplazamiento puede, en su caso, diferir la imposición del recargo y devengo de dietas y costas".⁵⁵

MODALIDADES

Según la doctrina, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución puede asumirse dos modalidades: una, la suspensión total que se

⁵³ Fenech, M. *Op. Cit.*, vol. III, pág. 65.

⁵⁴ Giuliani Fonrouge, Carlos. *Op. cit.*, vol II, pág 125.

⁵⁵ Fenech, Miguel. *Op. Cit.*, vol III, pág. 66.

produce cuando se afecta a todo el procedimiento, y la otra, la suspensión total que se produce cuando se afecta únicamente determinados bienes embargados.

PRESUPUESTOS

En la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución los presupuestos están representados por determinadas instancias iniciadas por el deudor o por terceros, los cuales pueden acarrear en su resolución efectos que influyan necesariamente sobre el resultado del procedimiento de ejecución, de tal manera que es conveniente suspenderlo hasta tanto se resuelvan dichas instancias, tales presupuestos son:

I. El recurso de revocación. Es al que hacen referencia los artículos 116, fracción I, 117 y 125 del Código Tributario Federal. En virtud de que dicho recurso está encaminado a la destrucción de una resolución administrativa que determinó un crédito fiscal, es evidente la conveniencia de suspender el procedimiento administrativo de ejecución, en tanto la autoridad resuelve si confirma o revoca su determinación. De no ser así, se causarían serios perjuicios al presunto deudor.

II. El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. Se encuentra regulado por los artículos 116, fracción II, 118, 127 y 128 del Código Fiscal de la Federación. La oposición puede ser hecha valer por quien haya sido afectado por dicho procedimiento, con base en que el crédito que se le exige se ha extinguido por cualquiera de los medios legales; que el monto del crédito es inferior al exigido, o que el procedimiento administrativos de ejecución no se ha ajustado a la ley. Asimismo, puede hacerse valer dicho recurso cuando se afecte el interés jurídico de terceros.

III. El juicio de nulidad fiscal. Debe ser promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación y constituye también un presupuesto para que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución.

PROCEDIMIENTO

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución debe ser solicitada por el interesado en obtenerla. A dicha solicitud debe acompañar los documentos que acrediten que se ha garantizado el interés fiscal.

Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto cuya ejecución se suspende, se deberá presentar copia sellada del escrito en que se hubiere intentado el recurso administrativo o juicio fiscal. En caso contrario, la autoridad estará facultada para hacer efectiva la garantía, aun cuando se trate de fianza otorgada por compañía autorizada.

Si al presentar el medio de defensa no se impugna la totalidad de los créditos que derivan del acto administrativo cuya ejecución fue suspendida, deberá pagarse la parte del crédito consentido con los recargos correspondientes.

El procedimiento administrativo de ejecución quedará suspendido hasta que se haga saber la resolución definitiva que hubiera recaído en el recurso o juicio.

En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, si se está tramitando recurso, o ante la Sala del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo, acompañando los documentos en que consta el medio de defensa hecha valer y la garantía del interés fiscal.

El superior o la Sala ordenarán a la autoridad ejecutora que suspenda provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución y rinda informe en un plazo de tres días, debiendo resolverse la cuestión dentro de los cinco días siguientes a la recepción de dicho informe.

EFFECTOS

La suspensión se limita exclusivamente a la cantidad que corresponda a la parte impugnada de la resolución que determine el crédito, debiendo continuarse el procedimiento respecto del resto del adeudo. Ello es así en virtud de que en una resolución se pueden determinar uno o más créditos fiscales y el medio de impugnación hacerse valer sólo en contra de uno o varios, pero no necesariamente de todos. Además la suspensión puede ser total o parcial, según la naturaleza del procedimiento que se pretende suspender, siendo que la suspensión total afecta todo el procedimiento, y la suspensión parcial afecta sólo parte de él.

Para Sergio F. de la Garza, "la suspensión del procedimiento es total tratándose del recurso de revocación, de la oposición al procedimiento de ejecución, y en el juicio de nulidad".⁵⁶

En cambio, la suspensión es parcial tratándose de la oposición de tercero (tercería excluyente de dominio), pues el procedimiento puede continuar en relación con el resto de los bienes embargado respecto a los que no reclama el opositor y, en el caso de la reclamación de preferencia, el procedimiento puede continuar hasta el momento en que se debe hacer aplicación del producto de la ejecución.

CESACIÓN

La suspensión dura hasta que se le comunique a la autoridad ejecutora la resolución definitiva en el recurso o juicio que se hubiese hecho valer, y en relación con el cual se hubiere concedido la suspensión. Es necesario destacar que en el caso de desaparecer o disminuir la garantía del interés fiscal, cesa la suspensión, a menos que se supla dicha garantía.

⁵⁶ De la Garza, Sergio F. *Op. Cit.*, pág. 812.

DEFENSAS DEL PARTICULAR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Siendo el procedimiento administrativo de ejecución de carácter oficioso, dirigido o impulsado por la administración fiscal, puede resultar que se inicie de manera ilegal, o bien que los actos que lo integran adolezcan de ilegales. Tales violaciones, que pueden afectar al deudor, se dan cuando el procedimiento se inicia en su contra sin existir un crédito fiscal o sin que sea exigible, o por una cuantía mayor a la debida, o cuando en el procedimiento se cometen violaciones que afecten sus derechos de administrado.

Puede afectarse también el interés jurídico de terceros, cuyos bienes pueden ser objeto de los actos de ejecución, sin que tales terceros tengan ninguna responsabilidad, o bien por que no se les reconocen los derechos y privilegios que les corresponden en relación con tales bienes.

Para subsanar las violaciones cometidas durante el procedimiento administrativo de ejecución, el legislador ha establecido los recursos administrativos de oposición al procedimiento de administración de ejecución y el de nulidad de notificaciones (artículo 116, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación).

FORMAS DE GARANTIZAR EL INTERES FISCAL

El artículo 142 del Código Fiscal de la Federación señala cuatro hipótesis en las cuales existe la obligación, por parte del contribuyente, de garantizar el interés fiscal, dichas hipótesis son:

a) Cuando se solicita la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

b) Cuando se pide prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades, si dichas facilidades se conceden individualmente.

c) Cuando se solicita el embargo sobre bienes que previamente han sido embargados por los fiscos locales, o hipotecados.

d) En los demás casos que lo ordene el Código Fiscal u otras leyes tributarias.

Cuando un contribuyente se encuentre en alguna de las hipótesis anteriores, podrá garantizar el interés fiscal mediante las formas que para tal efecto establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, el cual al respecto establece lo siguiente:

“Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I.- Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A.

II.- Prenda o hipoteca.

III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V.- Embargo en la vía administrativa.

VI.- Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre su imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El Reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y,

sino lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

La garantía deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes al en que surte efectos la notificación efectuada por la autoridad fiscal correspondiente de la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo en los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos de este Código.

Conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, tratándose de los juicios de amparo que se pidan contra el cobro de las contribuciones y aprovechamientos, por los causantes obligados directamente a su pago, el interés fiscal se deberá asegurar mediante el depósito de las cantidades que correspondan ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.”

De dicho precepto legal, podemos exponer que las formas de garantizar las podemos encontrar en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, dentro de las cuales podemos encontrar la Prenda o hipoteca, Fianza otorgada por institución autorizada, obligación solidaria, entre otros, con la finalidad de proseguir cualquiera de lo supuestos a que hace referencia el artículo 142 del Código de la materia.

4.4. LAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN

Las obligaciones fiscales se extinguen por regla general, por los mismos medios que establece el derecho privado, para la extinción de las obligaciones civiles.

Las formas de extinción de la obligación tributaria son las siguientes: el pago, la compensación, la condonación, la cancelación, el remate, la adjudicación fiscal de bienes y la prescripción.

4.4.1. EL PAGO

En el Código Civil para el Distrito Federal se define al **pago** como "la entrega de la cosa o cantidad debida". Para que haya pago, debe existir una obligación fiscal determinada y liquidada.

En tratándose de materia fiscal existen las siguientes clases de pago:

- a) Espontáneo, liso y llano.
- b) En garantía.
- c) En defensa.
- d) Provisional.
- e) De anticipos.
- f) Definitivo.
- g) Extemporáneo.
- h) A plazos

Pago espontáneo, liso y llano.- es el que realiza el contribuyente sin hacerle ninguna objeción al crédito fiscal.

El pago en garantía.- Es aquel mediante el cual el contribuyente asegura el cumplimiento de la obligación tributaria, para el caso de coincidir en definitiva, en el futuro; con la situación prevista por la ley.

El pago en defensa.- El antecedente del pago en defensa, fue el pago bajo protesta que estaba reglamentado por el Código Fiscal de 1968, en su artículo 25.

En el vigente Código está previsto en el segundo y cuarto párrafos del artículo 22 del Código Fiscal.

El pago provisional.- Significa que se realiza con efecto interino, hecho interinamente, que temporalmente suple la falta de otro u otros pagos posteriores, o

bien que se hace a cuenta del impuesto causado total definitivo. Los pagos provisionales se reducen del impuesto causado total definido.

El pago de anticipos.- Anticipo significa dinero anticipado, adelantado, un anticipo de pago, avance, adelantado y provisión.

El pago de anticipos puede llegar a confundirse con el pago provisional, por que éste también es un anticipo, pero siempre debe ser así, por que la ley lo dispone por razones de política fiscal. En el anticipo propiamente se hace el pago en esta forma por que la ley prevé la existencia de imposibilidad material de que el contribuyente lo haga definitivamente por diversas razones.

El pago de anticipos presenta dos modalidades como son:

1) Que no se cubra totalmente el impuesto, por que de momento no se pueda determinar exactamente su base y se dé un anticipo para que el fisco disponga inmediatamente de recursos;

2) O bien, cuando se puede determinar la base del impuesto exactamente, la ley permite al contribuyente que se encuentre con posibilidades económicas, optar por pagarlo totalmente por anticipo o por parcialidades.

El pago definitivo.- Es el que se deriva de una autodeterminación no sujeta a verificación por parte del fisco contra el pago que prevé la Ley Sobre el Uso y Tenencia de Vehículos y casi la totalidad de los impuestos especiales al comercio y a la industria.

Existen tres modalidades en el pago definitivo:

- a) Cuando la autodeterminación no esta sujeta a verificación.
- b) Cuando la liquidación que realiza la administración con la colaboración del sujeto pasivo.
- c) Y por último tenemos a la liquidación estimativa, contemplada en el artículo 116, parte final del tercer párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta,

en la cual el pago tiene el carácter de definitivo y deriva de estimativa a contribuyentes menores.

El pago extemporáneo.- “Es el que se entera fuera del plazo legal y puede asumir dos formas: espontáneo y a requerimiento. El pago extemporáneo es espontáneo cuando se realiza sin que haya mediado requerimiento de la autoridad hacendaria. El pago extemporáneo es a requerimiento cuando media gestión de cobro por parte de la autoridad hacendaria”.⁵⁷

El pago a plazos.- La regularización del pago a plazo, está mal ubicada en el Código Fiscal, por que si este ordenamiento reglamenta la institución del pago en sus artículos 20 y siguientes, por razón de orden y sistemática en la ubicación de instituciones, en ese lugar se debió también regular el pago a plazo, y no en el artículo 66, que esta situado dentro de otro título e institución diferente.

El pago a plazo se autoriza por las autoridades fiscales a petición del contribuyente, respecto de contribuciones omitidas y sus accesorios.

El pago a plazo puede ser diferido o en parcialidades, sin que dicho plazo pueda exceder de 36 meses.

Las contribuciones omitidas y sus accesorios, cuyo pago se conceda a plazos, se deberán actualizar, a partir de los meses en que se debieron haber pagado, hasta aquel en que se conceda la autorización.

Cada parcialidad, nuevamente se actualizará, desde la fecha de autorización del pago a plazos, hasta el mes en que cada parcialidad se pague.

Durante el plazo concebido, se causarán recargos sobre el saldo insoluto, incluyendo accesorios, actualizado, a la tasa que mediante ley fije anualmente el Congreso de la Unión.

⁵⁷.- Margain Manautou, Emillo. Introducción al Estudio del Derecho Tributario, 14ª edición 1999, p. 308.

4.4.2. LA COMPENSACIÓN

La compensación procederá siempre y cuando la cantidad que el contribuyente tenga a su favor y la obligación que deba pagar se refieran a una misma contribución, es decir, a un mismo impuesto, a un mismo derecho o a una misma aportación de seguridad social, incluyendo sus accesorios. Por medio de la declaración correspondiente.

Es aquel en que las cantidades que tenga a su favor el causante no deriven del mismo tributo; en este caso, sólo podrá efectuar la compensación previa autorización expresa de las autoridades fiscales.

En materia tributaria, el legislador adoptó este medio de extinción de la obligación fiscal a través del artículo 23 del Código Tributario Federal, al establecer dos hipótesis al respecto:

- I. En caso de que el contribuyente esté obligado a pagar por adeudo propio.
- II. Cuando esté obligado a enterar tributos por retención a terceros.

El efecto de la compensación es extinguir por ministerio de ley las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor. Si las deudas no son de la misma cuantía, una vez realizada la compensación queda expedita la acción del acreedor por el resto de la deuda (artículo 2191 del Código Civil).

4.4.3. LA CONDONACIÓN

La condonación es el otorgamiento del perdón de la deuda por parte del acreedor que en la especie sería que la autoridad fiscal perdonará la obligación de pago de una determinada cantidad a un sujeto pasivo.

4.4.4. CANCELACIÓN

La cancelación consiste en dar administrativamente de baja un crédito por incobrabilidad, porque sea insolvente el deudor y los responsables solidarios o por inconstabilidad de su cobro, a fin de depurar la cartera de créditos.

4.4.5 REMATE Y ADJUDICACIÓN DE BIENES

Cuando la obligación fiscal no es pagada por el contribuyente, la autoridad fiscal iniciará en su contra el procedimiento administrativo de ejecución previsto en los artículos 145 a 196 del Código Fiscal Federal. En este caso, una vez trabado el embargo sobre bienes del causante, suficientes para cubrir el adeudo, procederá a rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco.

Con el producto de los bienes embargados se cubrirán las obligaciones adeudadas conforme al orden establecido en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, es decir, en primer término se pagarán los gastos de ejecución; enseguida, los recargos; en tercer lugar las multas, y la obligación principal en último término.

4.4.7. LA PRESCRIPCIÓN

Esta institución opera tanto a favor de los sujetos pasivos como a favor del Estado.

La prescripción es definida por el Código Civil para el Distrito Federal (artículo 1135) como "un medio de adquirir bienes o de librarse de las obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones que establece la ley".

Al igual que otras figuras del derecho común, el derecho tributario recoge la prescripción en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación.

Prescripción de créditos fiscales a favor del sujeto pasivo. Para que el sujeto pasivo se libere de un crédito fiscal por prescripción, la autoridad fiscal debe ejercitar previamente sus facultades de determinación, liquidación y cobro, notificando al contribuyente de la existencia de la obligación.

Una vez que ha sido notificado el crédito tributario, comienza a correr el término prescriptorio, el cual es de cinco años a partir de la fecha de la notificación, conforme a las reglas establecidas en el artículo 146 mencionado.

Si la autoridad recaudadora efectúa gestiones de cobro requiriendo al contribuyente el pago del crédito fiscal, o éste reconoce expresa o tácitamente su obligación, se interrumpe el término prescriptorio. A partir de la gestión de cobro se inicia de nueva cuenta el término de la prescripción.

Para estos efectos, se debe de considerar como gestión de cobro cualquier actividad realizada dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que sea legalmente notificada al sujeto pasivo. Aplicando a contrario sensu el artículo 146 que se comenta, consideramos que una liquidación indebidamente notificada no interrumpe el término prescriptorio.

A través del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución (artículo 118, fracción I, del Código Fiscal de la Federación), los contribuyentes pueden solicitar a las autoridades fiscales la declaración de la prescripción de los créditos fiscales, en vía de excepción. En vía de acción, pueden solicitar ante la autoridad fiscal tal declaratoria (artículo 146, párrafo tercero).

Según lo dispone el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, al operar la prescripción se extingue la obligación principal así como las obligaciones accesorias referentes a recargos, gastos de ejecución, y las sanciones impuestas por la omisión.

Prescripción a favor del fisco. En el artículo 22, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en su artículo 6º, párrafo tercero, establece que corresponde a los contribuyentes determinar las obligaciones fiscales a su cargo.

4.4.8 LA CADUCIDAD FISCAL

El artículo 67 del Código Fiscal Federal establece supuestos en los cuales opera la caducidad, mismos que extinguen las facultades de la autoridad fiscal en el término de cinco años, contados a partir del día siguiente en que:

a) Se presentó o debió presentarse la declaración del ejercicio, cuando se tenga la obligación de hacerlo. En este supuesto, las facultades se extinguen por ejercicios completos, incluyendo facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración a que se ha hecho referencia.

b) Si se presentan declaraciones complementarias, el plazo comienza a computarse a partir del día siguiente en que fueren presentadas, respecto de las cantidades modificadas en relación con la declaración inicialmente presentada.

c) De aquella fecha en que se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso relativos a un tributo que no se calcule por ejercicios, o partir de que se hubieren causado los tributos, cuando su pago no sea por medio de declaración.

d) A partir del día siguiente en que se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales. Si la infracción fuere de carácter continuo o continuado el término corre a partir del día en que hubiere cesado la consumación o se hubiere realizado la última conducta ilícita.

En el artículo que se comenta se establece que el plazo de cinco años no está sujeción a interrupción, pero solo se suspenderá cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio, figura jurídica que constituye el tema de la presente tesis y cuyo análisis se llevará a cabo en el siguiente capítulo.

CAPITULO V
DECLARACIÓN DE LA CADUCIDAD FISCAL, ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

5.1 DEFINICIÓN DE LA CADUCIDAD FISCAL

No obstante que dentro del presente trabajo de investigación, se ha establecido ya un concepto de caducidad, a efecto de desarrollar el presente capitulado, tenemos que la caducidad es una figura jurídica por medio de la cual y en virtud del transcurso del tiempo es posible que se extingan derechos o facultades, por no haberse ejercitado en el tiempo marcado por la ley por un lado, y por el otro, que en virtud de la caducidad y ante la inactividad de las partes que intervienen en un proceso, durante cierto lapso de tiempo, el mismo se extingue.

Por tanto, tenemos que la caducidad es una sanción, que puede consistir en la pérdida de un derecho ya nacido o de la expectativa de un derecho, funciona en ambas circunstancias y ello es debido a la falta oportuna de su ejercicio dentro de un plazo establecido.

Más aún, el origen de la caducidad puede ser legal, es decir, porque la propia ley lo establezca o convencional, porque nazca de un acuerdo entre particulares, así se tienen dos especies de caducidad la legal y la convencional.

Para ambos casos se requiere la realización de una conducta voluntaria y consciente de una de las partes que intervienen en la relación jurídica.

De tal suerte que en el caso de la caducidad de las obligaciones se requiere que el acreedor exija el cumplimiento dentro del plazo estipulado.

La caducidad legal a su vez, se subdivide en dos especies, ya que se aplica tanto en el derecho sustantivo como en el procesal, en el primer caso se encuentra cuando el legislador, en normas sustantivas la establece como sanción, y en el segundo caso, la caducidad legal en derecho legal en derecho procesal presenta dos aspectos, ya que por un lado, no deja nacer un derecho procesal o la que extingue un derecho procesal ya nacido.

La figura de la caducidad fiscal se encuentra regulada dentro del texto del artículo 67, del Código Fiscal de la Federación vigente en el ejercicio fiscal de 2004, precepto que pertenece al Título III denominado "De las Facultades de las Autoridades Fiscales" y que abarca del artículo 33 al 69 A, el cual a la letra señala:

"Artículo 67.-" Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que..."

De dicho dispositivo normativo, no se menciona a la figura que hoy nos ocupa, sino que la misma se deriva del análisis o interpretación a dicho precepto legal, atendiendo a lo siguiente:

Como se expuso anteriormente y derivado de los elementos que con posterioridad serán objeto de estudio dentro de la presente investigación, la caducidad se establece como una sanción consistente en la pérdida del derecho de las autoridades fiscales de ejercitar sus facultades de comprobación relativas a la determinación de contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones.

Manifestándose que el origen legal de dicha figura, se deriva de que la misma se encuentra estipulada en el Código Fiscal de la Federación.

Requiere la realización de una conducta voluntaria y consciente por parte del acreedor, que en este caso es la autoridad fiscal, es decir que la misma ejercite sus facultades de comprobación en tiempo y forma, ya que a efecto de que se actualice dicha figura es necesario el transcurso de plazos a que hace referencia el precepto normativo que la regula.

5.1.1 MARCO LEGAL DE LA CADUCIDAD

Como se determinó anteriormente, el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación prevé la existencia de la caducidad atribuyéndole las siguientes peculiaridades:

- **Carácter procedimental o adjetivo:** La caducidad es una institución de carácter administrativo por estar vinculada al ejercicio de facultades de tal naturaleza y regulada por normas de derecho administrativo. La caducidad en materia fiscal federal no tiene naturaleza procesal, no implica la existencia de un juicio.
- **Carácter extintivo:** El efecto inmediato que genera la caducidad en materia fiscal es que por virtud de ella se extinguen ciertas facultades de las autoridades por no haber sido ejercidas dentro del término que prevé la ley.
- **Facultades susceptibles de extinción:** El artículo 67 del Código Fiscal de la Federación señala que sólo se extinguen a través de la caducidad “las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones”

5.1.2 ELEMENTOS

En el caso, podemos considerar como elementos de la caducidad fiscal, los siguientes:

I.- La pasividad de la autoridad fiscal de ejercer sus facultades: Es decir, se requiere que la autoridad fiscal dentro del plazo que la ley le otorga, no ejercite sus facultades de comprobación, por lo que adquiere una actitud pasiva frente a sus obligaciones.

Es decir, la ley establece que la autoridad hacendaría, tiene la obligación de realizar sus actividades dentro de los plazos específicos, a fin de que no se vulneren las garantías del contribuyente, por lo que en caso de que no las realice la propia ley le establece como sanción el no poder ejercitarlas posteriormente.

II.- La extinción de las facultades de la autoridad fiscal: Este elemento se refiere a la pérdida por parte de la autoridad hacendaría de poder ejercer sus facultades de comprobación, como es la de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales o la imposición de créditos o sanciones. Cabe hacer la aclaración de que es una pérdida total, es decir una vez configurada la caducidad, la autoridad no podrá volver a ejercer sus facultades.

Este elemento es consecuencia del anterior, ya que para que puedan extinguirse las facultades de comprobación, necesariamente debe existir la pasividad de la autoridad, por lo que no las ejerce dentro de los plazos establecidos.

III.- Los plazos señalados por la ley: La caducidad es una figura que opera a través del tiempo, es decir, para que produzca los efectos de las facultades de la autoridad, se requiere que éstas no hayan sido ejercitadas dentro de un determinado lapso de tiempo y para lo cual el Código Fiscal de la Federación señala diversos plazos, según en el que se encuentre el contribuyente.

IV.- Suspensión. La suspensión implica que el periodo transcurrido hasta antes de que acontezca el evento suspensor no se pierde sino que se acumula al que transcurra una vez extinguido el señalado evento.

Siendo procedente exponer que el plazo para la extinción de las facultades de las autoridades fiscales puede ser suspendido cuando se interponga un recurso administrativo o se promueva el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el juicio de amparo, o bien,. Cuando se trate de los supuestos a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, que consisten en las facultades investigadoras de las autoridades respecto de la comprobación fiscal, como son las prácticas de visitas domiciliarias y solicitud de información a los contribuyentes o contadores dictaminadores.

Por lo que la suspensión opera en dos momentos:

I.- Cuando se ejerzan las facultades de comprobación por la autoridad, es decir, cuando se requieran a los contribuyentes la exhibición en su domicilio de la contabilidad, datos, documentos o informes, condicionando dicha suspensión a que cada seis meses se levante acta parcial o final o se dicte la resolución definitiva.

La suspensión de la caducidad puede referirse no sólo a las visitas domiciliarias, sino también a los casos de revisión de escritorio o gabinete, ya que si a los contribuyentes se les exige cumplir con sus obligaciones fiscales en determinados plazos, debe cumplir la autoridad con aquellos que las leyes fijan para efectuar sus facultades de comprobación, pues mediante las revisiones de escritorio o gabinete la autoridad también ejerce sus facultades de comprobación.

II. Con la sola interposición del medio de defensa, es decir, con independencia de lo que resuelva en el recurso administrativo o juicio;

Derivándose que la suspensión de la caducidad se encuentra ligada con la imposibilidad jurídica para hacer efectivo el crédito fiscal, si existiera; en el primer caso durante la etapa de comprobación no se ha determinado aún la existencia del crédito y menos su monto, la situación jurídica del recurso o del juicio impiden el cobro de aquél.

5.1.3 CARACTERÍSTICAS

La caducidad fiscal es una institución que se encuentra íntimamente vinculada al ejercicio de las facultades de parte de las autoridades, misma que genera efectos extintivos, por lo que a través de ella extinguen ciertas y tales facultades de las autoridades.

También es de exponerse que opera a través del tiempo, para que produzca los efectos extintivos de las facultades se requiere que éstas no hayan sido ejercitadas dentro de un determinado plazo fijado por la ley.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, el término que se requiere para que la caducidad opere es de 5 años, debiendo computarse en tal caso por días naturales. Asimismo, existen otros términos como es el de 3 años respecto a la responsabilidad solidaria y 10 años por incumplimiento de sus obligaciones fiscales, como es el de presentar sus declaraciones anuales.

Asimismo, se delimita que las facultades susceptibles de extinción a través de la caducidad son solamente las de comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, las de determinación de contribuciones omitidas y finalmente las sancionadoras.

5.1.4 FORMA DE COMPUTARSE EL PLAZO DE LA CADUCIDAD EN MATERIA FISCAL FEDERAL

En primer término, se señala que el cómputo de los plazos se debe sujetar a lo establecido por el artículo 258, fracción I y III del Código Fiscal de la Federación.

Precepto legal, que expone que el cómputo comenzará a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

De igual manera, señala que cuando se tiene una fecha determinada para su extinción, se comprenderá los días inhábiles, no obstante, si el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil, el término se prorrogará hasta el día hábil siguiente.

De tal suerte, que para el cómputo de la caducidad y de acuerdo a lo establecido en el párrafo tercero, del artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, los plazos establecidos por periodos y aquellos en que se señale una fecha determinada para su extinción se computarán todos los días.

En el caso, el punto de partida para realizar el cómputo de la caducidad fiscal es el periodo que se va a revisar, es decir, el ejercicio fiscal en el que se hace alusión ha operado esta figura.

Por tanto, una vez identificado el periodo de revisión, debe tomarse como fecha para iniciar el cómputo a partir del día siguiente hábil en que presentó la declaración de ese ejercicio. De lo anterior se desprenden dos supuestos:

I. En caso de que la declaración anual sea presentada por el contribuyente, fuera del término establecido por la ley, comenzará a contar el término de caducidad a partir del día siguiente en que se haya presentado.

II. Cuando presente alguna declaración complementaria, comenzará a contarse a partir del día siguiente en que se presentó la misma. Por lo que se debe tomar como punto de partida la última declaración que haya presentado el contribuyente.

Tratándose de personas físicas, tienen la obligación de presentar sus declaraciones anuales hasta el día 30 de abril del año de que se trate, por su parte, las personas morales deben presentarlas hasta el día 31 de marzo del año de que se trate.

Cuando el contribuyente no presente su declaración, el plazo se extenderá a 10 años, y el cómputo se iniciará a partir de la fecha en que debió presentar su declaración conforme a la ley.

Una vez identificada la fecha de inicio, el cómputo seguirá su curso, pero se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación por la autoridad fiscal, o bien cuando se interponga un medio de defensa por el contribuyente.

En el caso, de que nos encontremos en presencia del ejercicio de facultades de comprobación, el Código Fiscal de la Federación establece que la autoridad fiscal está condicionada a que cada seis meses levante cuando menos un acta parcial o final o se dicte la resolución definitiva, en caso de que la autoridad omita esta situación, ese periodo no se suspenderá, por el contrario servirá para el cómputo de la caducidad.

Concluidas las facultades de comprobación, si las hubo, y hasta antes de que se interponga el medio de defensa por el contribuyente, el tiempo transcurrido será computado para el plazo de la caducidad.

Es caso de que el contribuyente haya interpuesto un medio de defensa, y una vez concluido éste, a través de la sentencia ejecutoriada, y en caso de que la autoridad no ejercite dentro del término de ley sus facultades, el plazo para la caducidad contará desde que concluye el juicio hasta la fecha en que la autoridad quiera ejercerlas, o bien el contribuyente realice el cómputo de la misma.

Lo anterior, ha sido confirmado mediante Jurisprudencia por contradicción de tesis emitida por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo es de aplicación obligatoria para esa H. Sala.

"CADUCIDAD EN MATERIA FISCAL. SE SUSPENDE EL PLAZO CUANDO SE HACE VALER CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INDEPENDIEMENTE DEL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN QUE LE

RECAIGA.- El artículo 67 del Código Fiscal de la Federación señala, en el cuarto párrafo de su fracción IV, que el plazo establecido en dicho artículo para que opere la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales para determinar omisiones e imponer sanciones, no está sujeto a interrupción y que sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 de la misma ley, o cuando se imponga algún recurso administrativo o juicio. En esta segunda hipótesis la suspensión opera con la sola interposición del medio de defensa, es decir, con independencia de lo que se resuelva en el recurso administrativo o juicio; ello, atendiendo a que la norma en comento no condiciona su actualización a lo que resuelva el órgano jurisdiccional. Por tal motivo, si la ley no distingue, no es dable hacerlo al juzgador y, en consecuencia, lo que debe corroborarse en los casos en que se alegue la suspensión del plazo de caducidad de las facultades legales de comprobación de las autoridades fiscales, será comprobar la existencia del medio de defensa y computar el término de cinco años excluyendo el tiempo de suspensión que se haya generado por la interposición del recurso o el juicio respectivo. Lo anterior, en virtud de que la suspensión implica que el período transcurrido hasta antes de que acontezca el evento suspensor no se pierde sino que se acumula al que transcurra una vez extinguido el señalado evento.

2ª./J 42/2001

Contradicción de tesis 25/2001-SS-Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito-6 de septiembre de 2001.- Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Mariano Azuela Guitrón.- Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 42/2001.- aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal. En sesión privada de doce de septiembre de dos mil uno."

(*)

(Énfasis añadido)

En este caso de que la autoridad no haya ejercitado sus facultades de comprobación, o bien, el contribuyente no haya impugnado, el término no se suspenderá, por lo que el cómputo se iniciará a partir de la fecha en que se presentó o debió presentarse la declaración del ejercicio fiscal de que se trate, hasta el momento de que la autoridad quiera ejercitar sus facultades y si ya han transcurrido 5 años, ha operado la institución de caducidad.

Por lo que la autoridad fiscal no podrá iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación respecto del ejercicio que haya transcurrido el término de cinco años.

5.2 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 67 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERAL Y LOS PLAZOS QUE SEÑALA

Derivado de lo anterior y a fin de que en la presente investigación quede debidamente delimitada la figura de la caducidad, proseguiremos con el análisis del artículo 67 mismo que se refiere a la fecha a partir de la cual comienza a correr el plazo para que opere la caducidad y que en su fracción primera dispone:

"I.- Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. En estos casos las facultades se extinguirán por ejercicios completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados con relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio".

En el caso de la primera fracción, podemos determinar que es el momento en que tiene la obligación de presentar una declaración anual en la que se reflejen los impuestos federales más importantes, que son Impuesto Sobre la

Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto al Activo. Aquí se debe determinar si el contribuyente es persona física o persona moral para que de esta manera se pueda saber con exactitud a partir de cuando contar.

Es decir, el período de presentación de las declaraciones anuales para las personas físicas va del primero de febrero al 30 de abril del año siguiente a aquél por el cual se presenta la declaración.

Se debe tomar en cuenta, asimismo los días en que se consideran hábiles para efectos fiscales, mismos que están determinados por el propio Código Fiscal Federal en su artículo 12.

En el caso, no se tomaran en cuenta en dichos plazos, los días en que se tengan vacaciones generales las autoridades fiscales federales, excepto cuando se trate de plazos para la presentación de declaraciones y pago de contribuciones, exclusivamente, en cuyos casos esos días se consideran hábiles. No son vacaciones generales las que se otorguen en forma escalonada.

En los plazos establecidos por períodos y aquellos en que se señale una fecha determinada para su extinción se computarán todos los días

Cuando los plazos se fijan por mes o por año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá que en el primer caso el plazo concluye el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició y en el segundo, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. En los plazos que se fijan por mes o por año cuando no exista el mismo día en el mes de calendario correspondiente, al término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

No obstante lo dispuesto en los párrafos anteriores, si el último día del plazo o en la fecha determinada, las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores o se trate de un día inhábil, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil. Lo dispuesto en este

artículo es aplicable, inclusive cuando se autorice a las instituciones de crédito para recibir declaraciones. También se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil, cuando sea viernes el último día del plazo en que se deba presentar la declaración respectiva, ante las instituciones de crédito autorizadas.

De esta manera y de acuerdo a lo establecido por el artículo 11 del Código Fiscal:

“Cuando las leyes fiscales establezcan que las contribuciones se calcularán por ejercicios fiscales, estos coincidirán con el año de calendario.” ...

Así tendríamos que las personas morales del régimen general de ley tienen la obligación de presentar su declaración anual de este impuesto del 2 de enero al 31 de marzo del año siguiente a aquél por el cual se presenta dicha declaración.

Ahora bien, la fracción segunda del artículo 67 en comento dispone:

“ II.- Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.”

Esta segunda fracción establece dos supuestos, el primero se refiere a la fecha de presentación real de nuestra declaración siempre y cuando dicha presentación se haya llevado a cabo dentro de los plazos fijados por la Ley.

Cabe hacer notar en este momento que para los efectos de la autoridad el cumplimiento esmerado y con toda la previsión del mundo de nuestras declaraciones puede ocasionarnos efectos adversos.

Elo es de esa manera, en razón de que para que un contribuyente persona moral que hubiese presentado su declaración el 2 de enero de un año el plazo para que inicie el cómputo de la caducidad correrá a partir del 3 de enero; en tanto que para otro contribuyente persona moral que presentase su declaración el 31 de marzo el plazo para la caducidad comenzaría a correr a partir del primero de abril, teniendo en consideración los artículos del Código Fiscal que se refieren a los días que se consideran como hábiles para efectos fiscales.

Por su parte, la segunda hipótesis contemplada en esta fracción nos lleva al cálculo del plazo de la caducidad dentro de los plazos generales a los cuales ya se hacía mención, esto es, de febrero al 31 de abril para las personas físicas y de enero al 31 de marzo para las personas morales del régimen general de Ley.

Dicha fracción, nos hace referencia en los casos de que las contribuciones no se calcule por ejercicios entre las cuales podemos mencionar el impuesto sobre adquisición de inmuebles, el impuesto sobre automóviles nuevos.

Por tanto, en el caso de ambos impuestos el plazo para la caducidad comenzaría a correr a partir del día siguiente a aquél en que se debieron de haber pagado.

La fracción tercera del artículo en comento estatuye:

III.- Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales, pero si la **infracción fuere de carácter continuo o continuado**, el término correrá a partir del día siguiente al en que se hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente."

Dicha fracción, regula las infracciones fiscales, clasificación de los delitos que hace nuestro Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia de Fuero Federal y que está contenida en su artículo 7 que a la letra dice:

"El delito es:

I.- Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se hayan realizado todos sus elementos constitutivos:

II.- Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo:

III.- Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal...."

Tomando en consideración esta clasificación el legislador lo trasporta a las infracciones y así se explica que tratándose de infracciones de carácter continuo el término para la caducidad corre a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación en el primer caso, y en el segundo, de las infracciones de carácter continuado, a partir de que se hubiese realizado la última conducta o de hecho.

La fracción cuarta del artículo 67 del Código Fiscal dice:

"IV.- Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, tratándose de la exigibilidad de fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora."

Este es un caso muy específico, en virtud de que trata de intereses de las instituciones afianzadoras, que forman parte de un grupo de contribuyentes, que en nuestro país al menos, gozan de un tratamiento fiscal preferencial, por lo que respecta a esta situación tenemos un procedimiento especial para lograr el cobro de estas fianzas, mismo que se encuentra regulado por la Ley General de Instituciones de Fianzas, Capítulo IV "Procedimientos Especiales", en sus artículos 93 al 103 Bis, mismo que sólo se menciona porque no forma parte de esta investigación.

El sexto párrafo del artículo 67 estatuye:

“El plazo a que se refiere este artículo será de diez años, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el registro federal de contribuyentes, no lleve contabilidad o no la conserva durante el plazo que establece este Código, así como por los ejercicios en que no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarlas; en este último caso el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a aquél en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio. En los casos en que posteriormente el contribuyente en forma espontánea presente la declaración omitida y cuando esto no sea requerida, el plazo será de cinco años, sin que ningún caso este plazo de cinco años, sumado el tiempo transcurrido entre la fecha en que debió presentarse la declaración omitida y la fecha en que se presentó espontáneamente, exceda de diez años. Para los efectos de este artículo las declaraciones del ejercicio no comprenden las de pagos provisionales”.

Esta hipótesis prevista por el legislador se aplica a casos graves en los que se presume dolo, puesto que determina los casos en que el contribuyente no se haya dado de alta ante Hacienda, no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo de ley, este plazo ~~está~~ determinado por el artículo 30 párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación que estatuye:

“... La documentación a que se refiere el párrafo anterior de este artículo y la contabilidad, deberán conservarse durante el plazo en el que de conformidad con el artículo 67 de este Código se extingan las facultades de las autoridades fiscales, contando a partir de la fecha en que se presentaron o debieron haberse presentado las declaraciones con ellas relacionadas. Tratándose de contabilidad y documentación correspondiente a actos cuyos efectos fiscales se prolonguen en el tiempo, el plazo de referencia comenzará a computarse a partir del día en que se presente la declaración fiscal del último ejercicio en que se hayan producido dichos efectos. Cuando se trate de la documentación correspondiente a aquellos conceptos respecto de los cuales se hubiera promovido algún recurso o juicio, el plazo para conservarlas se computará a partir de la fecha en que quede firme la resolución que les ponga fin.”

Del análisis efectuado del artículo 67, se llega a la conclusión de que el plazo para la conservación de los documentos fiscales es de 5 años, en términos generales, coincidiendo así con el plazo de la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales, sin embargo en la hipótesis que se comenta, se establece un plazo diferente para la caducidad, que es de 10 años, debido a que si el contribuyente se ubica en cualquiera de los supuestos, que son a saber: a) que no haya presentado su solicitud en el registro federal de contribuyentes, b) que no lleve contabilidad c) que no la conserve durante 5 años y d) cuando no presente alguna declaración del ejercicio, si está obligado a presentarla, caso en el que el plazo de 10 años se computará a partir del día siguiente a aquél en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio.

De lo anteriormente argumentado se colige lo siguiente:

I.- En primer lugar que el plazo genérico de la caducidad es de 5 años.

II.- Que el plazo de diez años establecido por el párrafo en estudio constituye en sí mismo una sanción, en virtud de que el plazo general se duplica si el contribuyente se ubica en cualquiera de los supuestos ya mencionados, pero lo anterior conlleva una consecuencia directa de gran relevancia para el contribuyente, porque habiéndose colocado en los supuestos mencionados, lo consecuente es que no tenga ninguna o casi ninguna documentación para que el Servicio de Administración Tributaria quizá sus facultades de comprobación, y ello es causal para que se aplique una "determinación presuntiva", contemplada en los artículos 55, 56, 57, 59, 60, 61 y 62 del Código Fiscal Federal.

De manera genérica el Servicio de Administración Tributaria en el caso de que el contribuyente si se haya dado de alta ante la Secretaría de Hacienda ordena las visitas domiciliarias para el ejercicio fiscal anterior al que va corriendo y por el periodo transcurrido entre el inicio de este ejercicio y el momento en que se inicia la visita domiciliaria, es decir, que si en el caso al contribuyente se le envía una orden de visita el día 5 de noviembre de 2001, el ejercicio fiscal que abarcaría

la revisión sería el correspondiente a 2000 y el período del 1° de enero al 5 de noviembre de 2001.

Pero si se supone que el contribuyente no hubiera presentado la declaración del ejercicio relativa a 2000. este contribuyente se coloca en el supuesto contemplado por el Código en el artículo que estamos comentando y ello nos llevaría a concluir que en este caso el plazo de la caducidad de 10 años comenzaría a correr a partir del 1° de abril de 2001.

Pero en la práctica lo que ocurre es que cuando el contribuyente recibe una visita domiciliaria, muchas veces efectivamente no se ha presentado la declaración anual del ejercicio anterior, se declara así ante la propia autoridad, se deja que se desarrolle toda la visita domiciliaria, y se subsana la declaración omitida, por lo que a nuestro juicio esta hipótesis que duplica el plazo de la caducidad por no haber presentado una declaración del ejercicio no es muy práctica en virtud de que el contribuyente se autocorregirá, aún y cuando sea después de haber recibido la visita domiciliaria y presentará la declaración omitida, es decir será inútil que el plazo de caducidad se amplíe al doble porque por lo general el contribuyente subsanará su omisión durante o al término de la visita domiciliaria.

O bien en otro supuesto en el que el contribuyente deje que se desarrolle la visita domiciliaria, sea llamado por la autoridad para que se autocorrija y que considere que no está de acuerdo con la liquidación entonces quizás por interponer algún medio de defensa.

Ahora bien, en el caso de que el contribuyente en forma espontánea presente la declaración que omitió y que no haya mediado requerimiento de la autoridad, lo cual se haya regulado en el artículo 73 del Código Fiscal Federal, que a la letra dispone:

“Artículo 73. No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por

las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que:

I.- La omisión sea descubierta por las autoridades fiscales.

II.- La omisión haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.”...

En estos casos el plazo de la caducidad será de 5 años, sin que en ningún caso este plazo de 5 años, sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en que debió presentarse la declaración omitida y la fecha en que se presentó espontáneamente exceda de 10 años, porque en este supuesto el plazo de la caducidad habría transcurrido en exceso.

Por otra parte, cabe hacer al supuesto en el que el contribuyente no se haya dado de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que la autoridad fiscal lo descubra, en este caso el plazo de la caducidad si podrá abarcar los 10 ejercicios fiscales anteriores, con las consecuencias que de ello derivan, a saber: recargos, actualización, multa y además determinación presuntiva de sus ingresos para elaborar sus liquidaciones por parte de la autoridad fiscal.

El séptimo párrafo del artículo 67 del Código Fiscal contempla un supuesto más:

“En los casos de responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 26 fracción III de este Código, el plazo será de tres años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.”

El artículo 26 fracción III aludido establece:

“Son responsables solidarios con los contribuyentes:

III.- Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, así como de aquellas que se causaron durante su gestión.”

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la sociedad en liquidación cumpla con las obligaciones de presentar los avisos y de proporcionar los informes a que se refiere este Código y su reglamento.

La persona o personas cualquiera que sea el nombre con que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general o la administración única de las sociedades mercantiles, serán responsables solidarios por las contribuciones causadas o no retenidas por dichas sociedades durante su gestión, así como por las que debieron pagarse o enterarse durante la misma en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la sociedad que dirigen, cuando dicha sociedad incurra en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) No solicite su inscripción en el registro federal de contribuyentes.

b) Cambie su domicilio sin presentar el aviso correspondiente en los términos del Reglamento de este Código, siempre que dicho cambio se efectúe después de que se le hubiera notificado el inicio de una visita y antes de que se haya notificado la resolución que se dicte respecto de la misma, o cuando el cambio se realice después de que se le hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya cubierto o hubiera quedado sin efectos.

c) No lleve contabilidad la oculte o la destruya.

Por lo que se refiere a este supuesto se hace mención de que contempla un nuevo plazo para la caducidad que es de 3 años, y que está dirigido de manera expresa a sujetos pasivos de la relación fiscal con determinados nombramientos

conferidos, como son los liquidadores, síndicos y los directores generales, los gerentes generales o los administradores únicos de las sociedades mercantiles.

De tal suerte, que el plazo de 3 años se comienza a contar a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente, además de que será también necesario que las sociedades mercantiles se ubiquen en los supuestos mencionados en los incisos a), b), o c) para que pueda proceder legalmente el cobro por parte de las autoridades hacendarías a estos sujetos pasivos.

El octavo, noveno y décimo párrafos del artículo 67 del Código Fiscal se refiere a la interrupción y a la suspensión de la caducidad.

“El plazo señalado en este artículo no está sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracción II, III y IV del artículo 42 o cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio.

El plazo de caducidad que se suspenda con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal. La suspensión a que se refiere este párrafo estará condicionada a que cada seis meses se levante cuando menos un acta parcial o final, o se dicte la resolución definitiva. De no cumplirse esta condición se entenderá que no hubo suspensión.

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

comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de seis años con seis meses”.

Por lo que se refiere a la interrupción y a la suspensión se darán definiciones que de las mismas nos ofrece el Diccionario de la Lengua Española.

“Interrumpir (Del. Lat. Interrumpere). Tr. Cortar la continuidad de una cosa en el lugar o en el tiempo.”

“Suspender. (Del lat. Suspendere). Tr. Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.”

Así las cosas, se tiene que cuando en materia fiscal se alude a la interrupción, al llevarse a cabo ese corte se cancela el tiempo transcurrido, mismo que deberá contarse nuevamente desde el principio.

En cambio en la suspensión se tiene, que ella implica que acabada la causal que la produjo, el plazo se reanuda a partir del momento en que se dejó, es decir que interrumpir, implica cortar en plazo, haciendo nulo el tiempo transcurrido, en tanto que suspender implica privar temporalmente de efectos a un plazo.

De conformidad con lo anterior y continuando con la exégesis del artículo 67 del Código Fiscal Federal, el artículo en comento estipula que el plazo de la caducidad no está sujeto a interrupción y únicamente se suspende cuando:

Se ejerzan las facultades de comprobación contenidas en las fracciones II, III y IV del artículo 42 del propio Código, mismas que se refieren a:

“Art. 42..

II.- Requerimientos a contribuyentes, responsables solidarios y terceros.

III.- Practicar visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

IV.- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos

...”

Las tres anteriores hipótesis eran las únicas contempladas en la ley para que el plazo de la caducidad se suspendiera, sin embargo por reformas del 31 de diciembre de 1999, se modificó y adicionó el artículo 46 A del Código Fiscal de la Federación para adicionar otros tres supuestos en los que la caducidad se suspende y que son:

“...

I.- Huelga, a partir de que se suspende temporalmente el trabajo y hasta que termine la huelga.

II.- Fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe el representante legal de la sucesión.

III.- Cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber representado el aviso de cambio correspondiente o cuando no se le localice en el que haya señalado, hasta que se le localice.

...”

Además se adicionó un párrafo que dice:

“Si durante el plazo para concluir la visita domiciliaria o la revisión de la contabilidad del contribuyente en las oficinas de las propias autoridades, o las prórrogas que procedan de conformidad con este artículo, los contribuyentes interponen algún medio de defensa en el país o en el extranjero contra los actos o actividades que deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación, dichos plazos se suspenderán desde la fecha en que se interpongan los citados medios de defensa hasta que se dicte resolución definitiva de los mismos”.

Y continua el siguiente párrafo del artículo aclarando que el plazo de la caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique el documento denomina "liquidación" por parte de la autoridad fiscal al contribuyente.

No obstante ello, impone una condición para que se suspenda dicho plazo de la caducidad que consiste en la obligación de la propia autoridad de levantar un acta parcial, un acta final o la propia liquidación, actos todos estos que hacen presumir que efectivamente la autoridad fiscal está ejerciendo sus facultades de comprobación (actos positivos y voluntarios, tal y como se estudió en los elementos conceptuales).

Por lo que respecta al siguiente párrafo se hace la aclaración de que el plazo de la caducidad se suspende por el ejercicio de las facultades de comprobación adicionado con el plazo por el ejercicio de las facultades de comprobación adicionado con el plazo por el que no se suspende no podrá exceder de 10 años, lo anterior de conformidad con lo estipulado por el propio artículo en otro párrafo que establece un plazo de 10 años para la caducidad en los supuestos que ya se ha analizado.

Ahora bien, se hace la aclaración de que si se trata de visitas domiciliarias y de revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades, en las cuales la duración esté sujeta a un plazo máximo de seis meses con sus dos ampliaciones por períodos iguales, el plazo de la caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende no podrá exceder de 6 años con 6 meses.

Lo anterior porque si se suman los cinco años del plazo "normal" de la caducidad más los dieciocho meses que puede durar como máximo el ejercicio de las facultades de comprobación, obviamente cumpliendo con los requisitos de

emitir las actas o la liquidación correspondiente, ello da los 6 años con 6 meses establecidos por el párrafo en comento.

El décimo primer párrafo del artículo 67 del Código Fiscal dispone:

“Las facultades de las autoridades fiscales para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, no se extinguirán conforme a este artículo”.

Del análisis a dicho párrafo se puede desprender que en tratándose de delitos fiscales la caducidad no opera, ya que la figura aplicable en estos casos es la prescripción.

El último párrafo del artículo 67 estatuye:

“Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales”.

En dicho párrafo se abre la posibilidad de interponer la caducidad en vía de acción, esto es, que el contribuyente que considere que los plazos de la caducidad han transcurrido puede solicitar a las autoridades fiscales la declaratoria de la caducidad de sus facultades de comprobación, con fundamento en este artículo y en el artículo octavo constitucional.

En el escrito se detallarán los antecedentes del caso y se justificará que el plazo de la caducidad ha transcurrido en exceso, para que de esta manera la autoridad no inicie sus facultades de comprobación y pueda incurrir en una afectación a la esfera jurídica del sujeto pasivo.

Con todo lo anterior se puede exponer que la figura de la caducidad es un medio en virtud del cual el sujeto pasivo puede eximirse del ejercicio de las facultades de la autoridad y en todo caso de un crédito fiscal determinado en

ejercicio de dichas facultades, pues en caso contrario se dejaría en estado de indefensión a dicho sujeto pasivo.

5.3 FORMAR DE HACER VALER LA CADUCIDAD FISCAL ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Las formas en que puede hacerse valer la caducidad fiscal por el sujeto pasivo son:

- a) Vía acción.
- b) Vía Excepción

5.3.1. VÍA ACCIÓN

Se puede hacer valer a petición del contribuyente, la petición es dirigida a las autoridades fiscales a efecto de que éstas emitan una resolución declarando haber operado en ese caso concreto la extinción de las facultades a través de la caducidad.

Es decir, el contribuyente ejercita la acción ante las autoridades correspondiente a fin de que declaren que ha operado en su favor esta figura.

5.3.2. VÍA EXCEPCIÓN

Se hace valer una vez que la autoridad ha ejercitado sus facultades de comprobación, de determinación o sancionadoras, como una excepción en el medio de defensa que interponga el contribuyente, alegando que dichas facultades ya se encuentran extinguidas.

Es decir, que en el caso de que la autoridad fiscal ejercite sus facultades de comprobación, el contribuyente podrá oponer a su favor como agravio la figura de caducidad fiscal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Su naturaleza jurídica de la caducidad es la de una sanción, su origen legal y su ratio juris es la seguridad jurídica, y en atención a este principio constitucional se ha incluido en la legislación fiscal la figura de la caducidad

Ello es así, en virtud de que con esta figura se pretende otorgar seguridad jurídica al contribuyente, sin dejar de reconocer que la aparición de la misma en la práctica genera situación que no deberán presentarse, puesto que se supone que las autoridades deben cumplir con sus obligaciones en **tiempo** y **forma**, es decir que en sí, su creación obedece a el propósito de asegurar que cierta conducta se realice dentro de un lapso de tiempo determinado porque dicha situación sea deseable o bien porque mediante esta figura se asegura que la conducta se realice dentro de un espacio temporal preciso (ratio juris).

SEGUNDA.- En materia fiscal la caducidad es una figura jurídica que se constituye en una sanción para las autoridades en caso de no ejercitar sus facultades de comprobación dentro del plazo establecido por la ley.

Cuya inclusión de esta figura en la legislación fiscal se debe a el propósito del legislador en que dichas facultades de comprobación sean ejercitadas por las autoridades fiscales como máximo en el plazo estipulado por la ley; pues es lo deseable por un lado, y por el otro por seguridad jurídica y motivos de orden público.

Por lo que, quizás se podrían crear otras formas de extinción de la obligación fiscal con miras a una aplicación más ágil y efectiva que coadyuve a las autoridades a cumplir con su misión de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

TERCERA.- Está contemplada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación vigente y puede ser ejercitada en vía de acción y en vía de excepción.

CUARTA.- La extinción de las facultades de la autoridad, en materia fiscal en el derecho mexicano al derecho tributario formal o administrativo, tiene tres plazos: uno genérico de cinco años, el segundo de diez para los casos de presunción de dolo y el tercero de tres para la responsabilidad solidaria para el caso de garantía del interés fiscal y está sujeta a suspensión.

Siendo importante mencionar que las condiciones a las que México habrá de hacer frente en los años venideros, tales como el incremento del universo de contribuyentes, su grado de cultura fiscal, etc., hacen indispensable contar con un marco legal jurídico claro y preciso en donde tanto autoridades como contribuyentes conozcan los límites de su responsabilidad, su concepto, los casos en que se configuran, sus elementos conceptuales, el inicio del cómputo de sus términos, qué situaciones pueden dar origen a que dicha plazo se suspensa a o su interrumpa y las consecuencias jurídicas a las que dan lugar, deben quedar estatuidas por el legislador y plasmadas en el Código Fiscal de la Federación.

QUINTA.- Con las modificaciones a que han sido sometidas las leyes que contienen su regulación se ha venido desnaturalizando ésta figura.

Siendo que, la figura de la caducidad, misma que se constituye como forma de extinción tanto de las facultades de las autoridades, como de los créditos fiscales mismos, debe ser sujeta a una rigurosa revisión para adaptarla a este

nuevo entorno que está por venir y que se convierta en figura de ágil aplicación y supervisión por parte de las mismas autoridades.

SEXTA.- La caducidad ha dejado de ser funcional como medio de extinción de las atribuciones de la autoridad administrativa al incrementar las causales por las que se suspende su término.

En efecto, la caducidad ha dejado de funcionar como medio de defensa del contribuyente, pues en primer lugar se le desnaturaliza sometiendo su configuración a suspensión, y en segundo lugar se multiplican los casos por medio de los cuales puede ocurrir esa suspensión, lo cual de suyo trae como consecuencia la ampliación del periodo de tiempo con el que la autoridad cuenta para ejercitar sus facultades, dejando asimismo al contribuyente en estado de indefensión.

Siendo importante, que se legisle cada caso susceptible de caducar de manera separada y considerando las circunstancias específicas del mismo.

OCTAVA.- Por último, se debe legislar sobre la responsabilidad de los funcionarios hacendarios cuando por negligencia o culpa grave se dejan prescribir créditos fiscales de cuantía considerable, dado que con ello causan un perjuicio al erario Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Antonio Gian, Micheli. **Curso de Derecho Tributario**. Traducido y estudio preliminar Julio Banacloche, Editorial Editores de Derecho Reunidos, Caracas, 1975, Págs. 367-388.
- 2.- Briceño Sierra, Humberto. **Derecho Procesal Fiscal Regímenes Federales y Distrital Mexicanos**. 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1990.
- 3.- De la Garza, Sergio Francisco. **Derecho Financiero Mexicano**. 18ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994.
- 4.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos de Derecho Administrativo**. 6ª reimpresión, Editorial Limusa, 1997.
- 5.- Fernández Martínez, Refugio de Jesús. **Derecho Fiscal**. Editorial Mc Graw Hill, México, 1999.
- 6.- Fix Zamudio, Héctor. **Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa**. Obra conmemorativa de los cuarenta y cinco años del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo II, México, 1986.
- 7.- Fix Zamudio, Héctor. **Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano**. México, Colegio Nacional, 1983.
- 8.- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa, México, 1996.

- 9.- Lucero Espinosa, Manuel. **Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.** 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1992.
- 10.- Lomeli Cerezo, Margarita. **Derecho Fiscal Represivo.** 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 1979, pp. 247-259.
- 11.- Margain Manautou, Emilio. **Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.** Ed. Porrúa. 14ª edición. México, 1999.
- 12.- Martínez López, Luis. **Derecho Fiscal Mexicano.** 4ª ed., Editorial Ediciones Contables y Administrativas, México, D.F., 1973, Págs.. 34-53, 112-165, 209-237, 244-262, 269-349, 340-378.
- 13.- Pérez De Ayala, José Luis y González Eusebio. **Curso de Derecho Tributario.** Tomo I, 2ª ed., Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1978, Págs. 305-318.
- 14.- Ponce Gomez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo. **Derecho Fiscal.** Ed. Banca y Comercio. México, 1998.
- 15.- Rodríguez Lobato, Raúl. **Derecho Fiscal.** 2ª ed., Editorial Harla, México, 1986, Págs.. 157-179, 193-293.
- 16.- Sánchez León, Gregorio. **Derecho Fiscal Mexicano.** 5ª ed., Editorial Cárdenas, Editos y Distribuidor, México, D.F., 1980, Págs.. 27-105, 215-262, 285-294, 303-330.
- 17.- Fix Zamudio, Hector. **Metodología, Docencia e Investigación Jurídica.** ed. 10ª. Ed. Porrúa.

LEGISLACIÓN

1. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal (1936)
2. Código Fiscal de la Federación, publicado el 31 de diciembre de 1938
3. Código Fiscal de la Federación, publicado el 19 de enero de 1967
4. Código Fiscal de la Federación en vigor, a partir del 1 de enero de 2001
5. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

JURISPRUDENCIA

1. Semanario Judicial de la Federación
2. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa