



UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México
CLAVE: 879309

“LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO
IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO COMO MEDIDA CAUTELAR”

TESIS

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:
FRANCISCO JAVIER CARACHEO PRIETO

Asesor:
LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ

Celaya, Gto.

Abril de 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

*A Dios, creador
omnipotente, eterno y justo*

*A mis padres,
sin ustedes no habría sido posible todo esto
por fin lo logramos, gracias.*

*A Mago,
simplemente gracias por todo.*

*Al Lic. José Luis Vizcaya Tierrablanca,
Maestro y amigo, por
enseñarme a ser abogado.*

*Al Lic. René Galván Martínez,
por su apoyo y confianza*

*Al Instituto de Financiamiento
para la Educación (EDUCAFIN)
gracias por ayudarme a seguir estudiando*

*A todas aquellos que me negaron oportunidades
y me cerraron puertas;
gracias a ustedes aprendí a valorar
la amistad, la confianza y la solidaridad de
quienes han creído en mí...
Éste es el resultado.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

Proceso Jurídico

1.1. CONCEPTO.	1
1.1.1. Proceso.	1
1.1.2. Juicio.	3
1.2. UNIDAD PROCESAL.	4
1.2.1. La jurisdicción.	4
1.2.1.1. La competencia jurisdiccional.	8
1.2.2. Proceso.	10
1.2.3. La acción.	12
1.2.3.1. Consideraciones previas.	12
1.2.3.2. Definición de la acción.	13
1.3 FASES PROCESALES.	14
1.3.1. La instrucción.	15
1.3.1.1. Fase postulatoria.	15
1.3.1.2. Fase probatoria.	16
1.3.2. Fase preconclusiva.	17
1.3.3. El juicio.	18
1.3.4. Etapa impugnativa.	18
1.3.5. Etapa ejecutiva.	18

CAPÍTULO SEGUNDO

Jurisdicción Contencioso-Administrativa

2.1. BASE CONSTITUCIONAL.	20
2.2. INTEGRACIÓN, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	21
2.2.1. Integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	21
2.2.1.1. Del Presidente del Tribunal.	22
2.2.1.2. De la Sala Superior.	22
2.2.1.3. De las Salas Regionales.	24
2.2.1.4. De la Junta de Gobierno y Administración.	24
2.2.2. Jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	25
2.2.2.1. Jurisdicción objetiva.	26

2.2.2.2. Jurisdicción subjetiva.	29
2.2.3. Competencia entre los órganos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	35
2.3. ACCIONES PROCESALES CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVAS.	39
2.3.1. Clasificación.	40
2.3.2. Caducidad.	42
2.4. PRINCIPIOS PROCESALES QUE OPERAN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	43
2.4.1. Definitividad.	43
2.4.2. De oficialidad e inquisitorio.	44
2.4.3. Suplencia de la queja deficiente.	44
2.4.4. Igualdad de las partes.	46
2.4.5. Litis cerrada.	46
2.4.6. Verdad material o sustantiva y verdad formal.	47
2.4.7. Legalidad de las formas.	47
2.4.8. De escritura.	48
2.4.9. De adaptación del proceso contencioso administrativo.	48

CAPÍTULO TERCERO

Tramitación del juicio contencioso administrativo

3.1. PRESUPUESTOS PROCESALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	50
3.1.1. Naturaleza.	50
3.1.2. Concepto.	50
3.1.3. Clases de presupuestos procesales aplicables.	50
3.1.4. Casos de improcedencia y sobreseimiento.	52
3.2. DISPOSICIONES GENERAL.	54
3.2.1. Interpretación y marco jurídico aplicable.	54
3.2.2. Firma de las promociones.	54
3.2.3. Costas.	55
3.2.4. Partes.	56
3.2.5. Representación de las partes.	58
3.2.6. Litisconsorcio.	59
3.3. DEMANDA.	60
3.3.1. Providencias antes de su presentación.	60
3.3.2. Plazo para su presentación.	61
3.3.3. Contenido de la demanda.	63
3.3.4. Documentos que se deben adjuntar a la demanda.	64
3.3.5. Acuerdo recaído a la demanda.	65

3.4. EMPLAZAMIENTO.	68
3.5. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.	69
3.5.1. Término para contestar la demanda.	70
3.5.2. Contenido.	70
3.5.3. Documentos que se deben adjuntar.	71
3.5.4. Acuerdo recaído a la contestación de la demanda.	71
3.6. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.	73
3.6.1. Plazo para su presentación.	74
3.6.2. Contenido y anexos.	75
3.6.3. Acuerdo recaído.	75
3.7. PERIODO PROBATORIO.	76
3.7.1. Ofrecimiento.	76
3.8. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.	78
3.9. SENTENCIA.	78
3.9.1. Momento para dictarla.	79
3.9.2. Contenido.	79
3.9.3. Efectos de la sentencia y plazo para su cumplimiento. (Art. 52 LFPCA).	80
3.9.4. Impugnación. (Art. 63 LFPCA).	81
3.10. El juicio en línea.	83
3.10.1 Obligaciones de las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del Sistema de Justicia en Línea.	84
3.10.1.1 Sanciones para el caso de incumplimiento.	84
3.10.2. Tramitación del Juicio en Línea.	85
3.10.3. Conceptos legales aplicables al Juicio Contencioso Administrativo.	88

CAPÍTULO CUARTO

Medidas Cautelares.

4.1. Distinción entre medidas y providencias cautelares.	91
4.2. Concepto de medidas cautelares.	93
4.3. Presupuestos de las medidas cautelares.	94
4.4. CARACTERES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.	95
4.5. CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.	95
4.5.1. Medidas cautelares positivas.	96
4.6. EL PROCESO CAUTELAR.	97
4.6.1. Fin del proceso cautelar.	98
4.6.2. Función del proceso cautelar.	99
4.6.3. Acción y jurisdicción cautelares.	100

4.6.4.	Cautela judicial.	100
4.6.4.1.	Valor práctico.	101
4.6.4.2.	Valor lógico.	101
4.6.4.3.	Valor jurídico.	101
4.7.	LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.	101
4.7.1.	Fundamento constitucional de las medidas cautelares.	103
4.7.2.	Las medidas cautelares durante el proceso legislativo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	104
4.7.3.	Las medidas cautelares en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente.	111
4.7.3.1.	Momento oportuno para solicitarlas y su duración.	111
4.7.3.2.	Procedimiento para solicitarlas.	111
4.7.3.3.	La garantía.	114
4.7.3.4.	Pruebas en el incidente de solicitud de medidas cautelares.	114
4.7.3.5.	Cumplimiento de la resolución dictada en el incidente.	115

CAPÍTULO QUINTO

La suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo.

5.1.	Concepto.	119
5.2.	Clasificación de la suspensión.	120
5.2.1.	Suspensión provisional.	120
5.2.2.	Suspensión definitiva.	121
5.3.	Naturaleza jurídica de la suspensión.	122
5.4.	Modalidades funcionales de la suspensión.	122
5.5.	Finalidades de la suspensión.	123
5.6.	Objeto e importancia de la suspensión.	123
5.7.	Casos en que procede la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el juicio contencioso administrativo.	124
5.7.1.	El incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado y el principio de definitividad.	125
5.8.	REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.	128
5.9.	MOMENTO PROCESAL OPORTUNO PARA PROMOVER EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN.	128
5.10.	TRAMITACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.	128

5.10.1. Impugnación de las resoluciones dictadas en el incidente de suspensión.	132
5.11. Temporalidad de la suspensión otorgada.	134
5.12. La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el proceso legislativo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	134
5.13. La suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo en el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.	143
5.13.1. El artículo 208 Bis.	143
5.13.2. Artículos 227 y 228.	145

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN.

El juicio contencioso administrativo (en otro tiempo llamado de nulidad) es el mecanismo jurídico del que gozan los gobernados para combatir las resoluciones definitivas dictadas por autoridades administrativas, mediante el seguimiento de etapas procesales en las que las partes exponen sus argumentos y rinden las pruebas que consideran conducentes para sostenerlos, buscándose así el respeto a las garantías de igualdad, de legalidad y de audiencia.

En el ámbito federal, esta materia se encuentra regulada actualmente en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005, cuya vigencia inició el 1 de enero de 2006, siendo aplicable para los juicios iniciados a partir de entonces; como consecuencia quedó derogado el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación, el cual comprendía del artículo 197 al 263.

Uno de los aspectos más relevantes en la nueva ley, en relación con el Título derogado del Código Fiscal Federal, consistió en la incorporación en la primeramente citada del Capítulo titulado “Medidas Cautelares”, institución procesal de tramitación incidental no prevista en las leyes fiscales mexicanas hasta entonces, contemplada ahora en forma innominada y diferenciada de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, medio de defensa jurídico que también sufrió reformas estructurales al ser eliminado del nuevo texto legislativo el contenido ideológico del hasta entonces tan aplicado artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, y en cambio se mantuvo la esencia de los diversos artículos 227 y 228 del mismo ordenamiento, solo que la figura suspensiva pasó a ser una especie dentro del género de las medidas cautelares pero su tramitación conforme al procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley de la materia quedó limitada a tres supuestos específicos que se enuncian en el mismo precepto, sin que se exprese en ningún otro numeral si fuera de los casos ahí contemplados, debe la suspensión de la ejecución del acto impugnado solicitarse de conformidad con el procedimiento genérico de las medidas cautelares innominadas, esto con la finalidad de salvaguardar la materia del litigio y no dejar en estado de indefensión a la parte actora ante la inminencia de que el acto impugnado se llegue a consumar irreparablemente.

Ahora bien, con la finalidad de resolver dicha problemática mediante el presente estudio de investigación, resulta necesario abordar la misma partiendo de la naturaleza procesal en la que surge, de ahí que en el primer capítulo se expondrán conceptos básicos de la Teoría General del Proceso, partiendo precisamente de los presupuestos procesales clásicos de jurisdicción, proceso y acción, pasando por la exposición y análisis doctrinario de la acción y las fases en que esta se desenvuelve una vez que se ha activado el mecanismo jurídico del proceso, para así dejar en claro que éste no se desenvuelve en forma instantánea sino a través del tiempo.

Una vez estudiada la parte teórica general, en el capítulo segundo se entra al estudio de los elementos de la unidad procesal en su aplicación en forma directa al Juicio Contencioso

Administrativo Federal, primeramente en lo que se refiere a la jurisdicción y a la acción, con todos los principios que en el caso específico esta última conlleva, bajo el título “Jurisdicción contencioso administrativo”, partiendo desde la génesis constitucional y concatenándolos con las leyes vigentes aplicables, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el capítulo tercero, “Tramitación del Juicio Contencioso Administrativo” se exponen en forma exhaustiva las fases procesales en las que se desarrolla el juicio, tanto en la vía tradicional (escrita) como en la electrónica (juicio en línea) momentos bien definidos y requisitos que deben satisfacerse cabalmente por las partes no solo para que obtengan sentencia favorable a los intereses que representan, sino más especialmente para que los argumentos que exponen sean considerados al momento de resolverse en definitiva el asunto, pues la materia administrativa es de las llamadas *de estricto derecho*, con las excepciones a dicho principio que se estudian en el capítulo segundo.

En el cuarto capítulo, “Medidas cautelares”, se aborda el estudio de estos mecanismos jurídicos, partiendo de las bases y fundamentos doctrinales, enfatizando su función, finalidad e importancia para mantener viva la materia del litigio, y posteriormente se analiza desde el punto de vista procesal en el juicio contencioso administrativo, dedicando un apartado especial a la exposición del proceso legislativo que siguió en la parte conducente el proyecto de “Decreto por el cual se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, presentado en la Cámara de Senadores el 18 de octubre de 2001 y que culminó con la publicación de dicha Ley en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005.

Finalmente, en el quinto capítulo, bajo el título “La Suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo”, se expone en un inicio la mencionada institución en el ámbito doctrinario, estrechamente relacionado con la correlativa figura jurídica del juicio de amparo, para culminar en el análisis de ésta como está concebida en la Ley de la materia vigente y cómo se encontraba regulada en el derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación.

Francisco Javier Caracheo Prieto.

CAPÍTULO PRIMERO.
Proceso y juicio.

CAPÍTULO PRIMERO.

Proceso y juicio.

1.1. CONCEPTO.

Los vocablos proceso y juicio suelen confundirse, utilizándose en muchas ocasiones de forma indistinta hasta llegar a considerarse semejantes, acentuándose esta equivalencia en los sistemas procesales de origen hispánico “porque en el antiguo derecho español prevaleció el concepto de juicio con una significación análoga a la que en día le damos al concepto de proceso”,¹ situación que provocó que a los ordenamientos españoles que contenían normas jurídicas adjetivas no se les diera el nombre de códigos procesales o de procedimientos sino que se les otorgaba el de leyes de enjuiciamiento.

Con el objeto de precisar el contenido semántico de estos dos términos, pasemos a conceptualizarlos en el ámbito jurídico y, más específicamente en el jurisdiccional, por ser éste el motivo de el presente estudio.

1.1.1. Proceso.

El proceso, en su concepción más amplia, comprende una serie de actos o fenómenos que guardan entre sí un vínculo de correlación que los une, en cuanto a la causa que los genera o respecto del fin que con ellos se persigue.

El proceso, entendido en tales términos, encuentra aplicación en todas las disciplinas del conocimiento humano; de tal suerte que tanto en las ciencias sociales como en las naturales, encontramos que se emplea con frecuencia dicho vocablo, haciendo referencia a toda suerte de acontecimientos vinculados entre sí, en cualquier actividad humana, como serían los procesos químicos, biológicos, físicos, sociológicos y, por supuesto, jurídicos, entre otros.

Ahora bien, de los procesos jurídicos existentes el que reviste mayor importancia para efectos de nuestro estudio, es el proceso jurisdiccional, el cual puede definirse como un conjunto de actos jurídicos vinculados entre sí, que tienen como finalidad, que los órganos jurisdiccionales, resuelvan las controversias suscitadas entre los particulares, o entre estos y algún organismo público, a través de la aplicación de normas generales al caso concreto que le ha sido planteado por las partes, con base en los hechos afirmados y probados por estas últimas. “El fin normal del proceso es la obtención de una sentencia que, en forma vinculativa, resuelva entre partes una controversia sobre derecho sustanciales.”²

¹ GÓMEZ LARA CIPRIANO. DERECHO PROCESAL CIVIL. 6ª ed. Edit. Oxford. México 1998. p. 3

²BECERRA BAUTISTA JOSÉ. EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO. 8ª ed. Ed. Porrúa. México. 1980. p. 1.

Ahora bien, si se efectúa un análisis del concepto de proceso planteado con anterioridad, podemos apreciar que en el mismo quedan inmersos algunos elementos básicos que componen la definición de proceso, a saber:

1. Conjunto de actos jurídicos, que mantienen determinados vínculos o conexiones entre sí, por la finalidad que se busca con ellos. Cabe destacar que de no existir tal nexo entre los diversos actos jurídicos que componen el proceso, entonces no se actualizará dicha figura.
2. Encaminados a obtener una decisión jurisdiccional, que resuelve una controversia suscitada entre dos o más particulares o entre estos y algún organismo público. La finalidad de proceso sin duda alguna radica en que los órganos jurisdiccionales desentrañan el conflicto de intereses que se han suscitado entre las partes.
3. La aplicación de una norma general al caso concreto planteado por las partes. El fallo pronunciado por el juzgador, denominado sentencia, debe fundarse en los preceptos legales, que resulten exactamente aplicables al caso específico que ha sido puesto a su consideración.

Al respecto, Alfonso Noriega señala que dentro del género proceso, en el ámbito de la ciencia del derecho, existe el proceso jurídico, al cual conceptualiza como "una serie de actos del fin u objeto que se quiere realizar con ellos"³. Tales procesos jurídicos pueden ser de índole administrativa, legislativa o judicial.

Para Cipriano Gómez Lara, se entiende por proceso jurisdiccional un "Conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".⁴

Por su parte, el procesalista mexicano Carlos Arellano García, en su obra intitulada Teoría General del Proceso,⁵ previa mención de diversos conceptos elaborados por otros tratadistas en la materia, propone lo que a su consideración se entiende por proceso al establecer que "entendemos por proceso jurisdiccional el cúmulo de actos, regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia o controversias planteadas".

³ NORIEGA, ALFONSO. LECCIONES DE AMPARO. TOMO I. 5ª. ed. Ed. Porrúa. México. 1997. p. 615.

⁴ GÓMEZ LARA CIPRIANO. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 9ª. ed. Ed. Oxford. México. 2002. p. 95

⁵ ARELLANO GARCÍA, CARLOS. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 4ª ed. Ed. Porrúa. México. 1992. P.12

Del concepto anteriormente plasmado, podemos distinguir los siguientes elementos,⁶ atento a lo expuesto por el mismo autor: a) un cúmulo de actos, b) regulados normativamente, c) actos del juez y demás sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, d) ante un órgano del estado con facultades jurisdiccionales, e) aplicación de las normas jurídicas y f) solución de la controversia o controversias planteadas.

1.1.2. Juicio.

El concepto original de la denominación juicio corresponde o proviene de la lógica aristotélica y no es, en este sentido, sino un mecanismo del razonamiento mediante el cual llegamos a la afirmación de una verdad.

Escriche definía al juicio, en los siguientes términos: “Juicio es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; o sea, la legítima discusión de un negocio entre actor y reo, ante juez competente que la dirige y la termina con su decisión”.⁷

Cuando las partes comparecen ante el juez, presentan a su conocimiento un litigio existente entre éstas, es decir, hacen del conocimiento del órgano jurisdiccional, el conflicto de intereses que ha surgido entre los dos primeros, el cual se caracteriza por el hecho de que una de las partes exige a la otra la satisfacción de un derecho sustantivo, mientras que la otra se resiste a proporcionarlo.

Al respecto, Carnelutti señalaba que “si nos dedicamos a observar lo que sucede ante el juez o, en general, ante el oficio procesal, veremos ante todo, como regla, dos personas que litigan entre sí: según el esquema más sencillo, una de ellas reclama la tutela de un interés suyo y la otra lo niega”.⁸

El mismo procesalista italiano, se dedica a completar el argumento anterior de la siguiente manera: “Ello significa que el litigio está presente en el proceso, como la enfermedad lo está en la curación. El proceso consiste fundamentalmente en llevar el litigio ante el juez, o también en desenvolverlo, en su presencia. Esta presencia del litigio en el proceso, es lo que en el lenguaje de los clásicos, se entiende por juicio.”⁹

Cuando se alude al proceso, se hace referencia además al juicio como la segunda parte del proceso, en la cual el tribunal dicta sentencia, motivo por el cual se abordará su estudio con posterioridad, al referirnos a las fases del proceso.

⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁷ ESCRICHE, citado por PALLARES, EDUARDO, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 13^a. ed. Ed. Porrúa. México. 1981.p. 462. Voz “Juicio”.

⁸ CARNELUTTI, FRANCESCO. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Biblioteca Clásicos del Derecho. Primera Serie. Volumen 5. 1^a. ed. Ed. Oxford University Press. México. 2002. p. 129.

⁹ CARNELUTTI, citado por Pallares, Op. Cit. p. 460. Voz: “Juicio”.

1.2. UNIDAD PROCESAL.

“El proceso con la acción y la jurisdicción, son los tres temas fundamentales del derecho procesal”¹⁰ En opinión de Piero Calamandrei, el estudio de un código de derecho procesal, desde el punto de vista descriptivo y exegético, debe partir “de tres nociones fundamentales de orden sistemático, que no están definidas sino presupuestadas, por las leyes positivas y que son: jurisdicción, proceso y acción”.¹¹

En palabras de José Ovalle FAVELA, dicha unidad expresa se “a través de los conceptos básicos o fundamentales que toda disciplina procesal utiliza”.¹²

1.2.1. La jurisdicción.

a) Definición.

Etimológicamente, por jurisdicción se ha entendido el declarar el derecho. Giuseppe Chiovenda, citado por Alfonso Noriega, afirmaba lo siguiente: "la jurisdicción es la función del estado que tiene por fin a la actuación de la voluntad concreta de la ley, mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva".¹³

La jurisdicción, en opinión de Cipriano Gómez Lara, debe entenderse como "una función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a este caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".¹⁴

Pero su parte, Alfonso Noriega considera a la jurisdicción como "un atributo privativo de los organismos encargados de aplicar la voluntad de la ley, en los casos concretos que se suscita. Asimismo, se puede concluir, como una consecuencia, que la jurisdicción es la potestad de aplicar la ley a los casos concretos que se planteen a los organismos que tienen capacidad legal para ello."¹⁵

Eduardo Pallares, en su diccionario derecho procesal civil, cita a Caravantes, quien al efectuar el estudio del origen etimológico de la palabra jurisdicción expresa que ésta "se forma de *jus* y *dicere*, aplicar o declarar un derecho... es, pues, la jurisdicción, la

¹⁰ DE PINA RAFAEL y otro. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 15ª ed. Ed. Porrúa. México. 1982. p.8

¹¹ CALAMANDREI PIERO. DERECHO PROCESAL CIVIL. BIBLIOTECA CLÁSICOS DEL DERECHO, VOLUMEN 2. Primera Serie. 1ª. ed. Ed. Oxford University Press. México. 2002.p.12

¹² OVALLE FAVELA, JOSÉ. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 4ª ed. Edit. Harla. México. 1998. p. 30.

¹³ CHIOVENDA, GIUSEPPE, citado por Alfonso Noriega, op. cit. p. p. 178 y 179.

¹⁴ GÓMEZ LARA, Op. Cit. p. 87.

¹⁵ *Íbidem*, p. 178.

potestad pública de conocer de los asuntos civiles y de los criminales o de sentenciarlos con arreglo a las leyes."¹⁶.

b) Naturaleza jurídica y elementos.

El propio Caravantes, analista de definición elaborada de su cuenta, misma que quedó precisada en líneas precedentes, expresando además que "la jurisdicción se hizo pública, ya por razón de su causa eficiente, porque emana de la autoridad pública, ya por razón del sujeto, porque quien ejerce esta zona pública, ya por razón del fin, porque se dirige a la conservación del orden y de la utilidad pública. Se dice que consiste en conocer y sentenciar los pleitos, porque éstos son los dos elementos que constituyen la jurisdicción, *notio* et *juditium*. *Notio*, es decir, el derecho de disponer que se practiquen todas las pruebas y demás diligencias que sean necesarias para ilustrar el entendimiento y la inteligencia del magistrado, sobre los puntos de hecho y de derecho que los litigantes presentan a su decisión, lo que comprende también el llamamiento a juicio de las personas que pueden ser útiles para la recta administración de la justicia", llegando en este punto a la delimitación de otro de los elementos integrantes de la jurisdicción el cual tuvo a bien denominar *vocatio*. Continúa Caravantes manifestando que "*juditium* es la facultad de pronunciar sentencia con arreglo a las leyes, declarando el derecho que corresponde a cada uno, o aplicándole la pena en que ha incurrido."¹⁷

El autor en comento, como podrá observarse, considera que los elementos básicos que constituyen la jurisdicción, son la *notio* y la *juditium*, y como parte integrante de la *notio*, encontramos la *vocatio*, es decir, la facultad de convocar a quienes puedan aportar al juicio elementos de prueba para iluminar la razón del juez, para que éste pueda ejercitar debidamente la jurisdicción.

Tradicionalmente, a los elementos antes citados se agrega uno más, el cual se traduce en la facultad de mando, o imperio, llamada *Ejecutio*, cuya finalidad radica en que las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales, sean debidamente cumplidas por las partes que integran la relación procesal.

Al respecto, Eduardo Pallares¹⁸ se ha pronunciado en el sentido de manifestar que queda claramente distinguida del cumplimiento voluntario de la misma, debido a que la primera, es decir la *Ejecutio*, presupone actos jurisdiccionales que son manifestaciones de la soberanía del Estado en cuyo territorio se realiza la ejecución; en ése orden de ideas, el citado procesalista considera que "la ejecución de las sentencias constituyen el último período del juicio".

¹⁶ CARAVANTES, citado por PALLARES, Op.Cit. p. 507. Voz: "Jurisdicción".

¹⁷ Ídem.

¹⁸ PALLARES, EDUARDO, Op. Cit. p.p. 309 y 310. Voz: "Ejecución de Sentencias".

De lo anteriormente expuesto, puede apreciarse que las definiciones citadas, son coincidentes en considerar como elementos básicos que integran el concepto de jurisdicción los siguientes:

I. La función pública, consiste en el ejercicio de una potestad soberana por parte del Estado, dentro de su ámbito de competencia.

II. Encaminada al conocimiento (*notio* y *vocatio*), de una controversia surgida entre particulares o entre particulares y autoridades.

III. Con la finalidad del dirimir dicha controversia conforme a derecho, es decir, aplicando las leyes generales al caso en concreto que se estudia, emitiendo una resolución (*juditium*);

IV. Teniendo tal resolución, el carácter de obligatoria por las partes que intervienen en el proceso, pudiendo la autoridad jurisdiccional, de manera interactiva cohesionar a las partes a que acaten el fallo pronunciado.

c) Clases de jurisdicción.

Doctrinariamente, la función jurisdiccional ha sido clasificada para efectos prácticos de variadas maneras, para lo cual se anotarán como las más notables las siguientes:

Jurisdicción contenciosa.

Eduardo Pallares, citando a Caravantes, expresa que la jurisdicción contenciosa es "la que ejerce el juez sobre intereses opuestos y contestaciones contradictorias a entre particulares, determinándolas con conocimiento legítimo de causa o por medio de la prueba legal".¹⁹

De lo anterior, se desprende que la jurisdicción contenciosa surge de una controversia, es decir, un conflicto de intereses entre dos o más particulares, o entre éstos y del organismo público, cuya solución corresponde al órgano jurisdiccional con base en las pruebas que ambas partes aporten para poder estar en aptitud de decidir a quien le asiste la razón.

Jurisdicción voluntaria.

En este supuesto, en antítesis a la jurisdicción contenciosa, no existe conflicto de intereses y por lo tanto, no existe litigio que deba ser resuelto; en este sentido, la intervención del órgano jurisdiccional se desenvuelve a petición del particular y va

¹⁹ Íbidem. p. 509. Voz: "Jurisdicción".

encaminada a la validación, previo examen, de un determinado trámite, mismo que se solicita que se ha certificado o que se otorgue ser judicial a este.

Jurisdicción concurrente.

Cipriano Gómez Lara, define la jurisdicción concurrente, como un fenómeno de atribución competencial simultánea a favor de autoridades judiciales federales o bien de autoridades judiciales locales.²⁰

La jurisdicción concurrente haya su fundamento constitucional en la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna, a propósito de las facultades conferidas al Poder Judicial de la Federación. El dispositivo constitucional citado, establece a la letra:

“Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado...”²¹

Jurisdicción Auxiliar.

Se trata de una figura propia del juicio de amparo, consistente en la intervención de los jueces de primera instancia como auxiliares de los órganos del Poder Judicial de la Federación, en aquellos supuestos en los que se demanda la protección de la justicia de la Unión contra actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de nuestra Ley Suprema, requiriéndose además como presupuesto que el juez de amparo facultado para conocer de la controversia tenga su sede en una ciudad diversa a la de la autoridad responsable, que emita, ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, limitando dichas facultades a la recepción de la demanda de garantías, ordenar que se rindan los informes previos y justificados correspondientes y suspender provisionalmente la ejecución del acto reclamado.

²⁰ GÓMEZ LARA, CIPRIANO. Op. Cit. p. 119.

²¹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política. Artículo 104, fracción I.

1.2.1.1. La competencia jurisdiccional.

La jurisdicción, vista como una facultad para conocer y resolver las controversias generadas entre los particulares, no puede concebirse como una potestad universal que autorice a cualquier órgano jurisdiccional a resolver cualquier controversia.

a) Clasificación de la competencia.

También entendida como la capacidad de un juzgador para ejercitar la jurisdicción, la competencia ha sido clasificada en objetiva y subjetiva.

Competencia objetiva.

La competencia objetiva se refiere a las facultades concedidas a una autoridad jurisdiccional como institución pública, independientemente de la persona que ostente el cargo público. Los criterios más comunes que se han empleado tanto por la doctrina como por la legislación mexicana para fijar la competencia objetiva son por materia, por territorio, por grado, por la cuantía del asunto, por turno y por prevención.

Competencia por materia.

Se relaciona con los derechos subjetivos cuya satisfacción se reclame ante el órgano jurisdiccional y las normas jurídicas que deban ser aplicadas por este último para resolverlo. Al respecto, el primer criterio que empleamos para fijar la competencia por materia, es de carácter constitucional, a través del cual se prevé la existencia de la materia federal y de la local. El segundo criterio que se emplea para fijar la competencia lo encontramos en el ámbito de la legalidad. La legislación que regula al derecho subjetivo controvertido, será la que fije las reglas que definirán cual de los órganos jurisdiccionales conocerá y resolverá el litigio.

Competencia por territorio.

Este segundo criterio surge a través del ejercicio de la función jurisdiccional en circunscripciones geográficas específicas. Se aplica en función de la ubicación de la sede del órgano jurisdiccional. En este sentido, generalmente las denominadas leyes orgánicas que regulan la creación, organización y funciones de los diversos órganos jurisdiccionales, establecen las circunscripciones territoriales en las cuales será ejercida la jurisdicción por cada uno de éstos, aunque en los últimos años se ha seguido la tendencia de que el máximo órgano jurisdiccional en cada una de las materias, lo determine mediante acuerdos de carácter general.

Competencia por grado.

La competencia por grado, se define en función del número de instancias que se encuentren previstas para la resolución de una controversia. Lo anterior, presupone la existencia de un órgano que conozca inicialmente de una controversia y la existencia de una autoridad superior diversa, facultada para revisar los actos realizados por el

primero, circunstancia que se define por la organización jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional.

Competencia por la cuantía del asunto.

En este supuesto, la competencia se fijará en virtud de la importancia económica del litigio, para lo cual resulta necesario prever la existencia de órganos jurisdiccionales diversos que pudiendo conocer del litigio por razón de la materia, definan su competencia en función del monto que se esté controvertiendo.

Competencia por turno.

La competencia por turno resulta aplicable cuando en una misma circunscripción territorial, funcionan dos o más órganos jurisdiccionales que resultan competentes por materia, grado, territorio y cuantía para conocer de un litigio. Este criterio de competencia surge de la necesidad práctica de los tribunales de organizarse para recibir y tramitar las demandas que se presentan ante ellos, distribuyéndose en forma uniforme y equitativa la carga de trabajo.

Competencia por prevención.

Tanto esta figura jurídica como la anterior, sirven para precisar la competencia de la autoridad jurisdiccional. Eduardo Pallares aclara en qué consiste, expresando que cuando se actualiza la hipótesis de que dos o más juzgadores sean competentes para conocer de un asunto, por grado, materia, cuantía y territorio, el primero que admita la demanda y se aboque al conocimiento del asunto, será el competente, con exclusión de los demás.²²

Competencia subjetiva.

Este criterio define la competencia en función de los individuos que llevan a cabo la función jurisdiccional, es decir, la persona que al haber cubierto los requisitos personales y legales, ostenta el cargo público de juez, magistrado o ministro. Por regla general, el comportamiento de estos individuos debe ser imparcial, evitando que su actuar se vea afectado por sus relaciones personales. A efecto de evitar esta circunstancia, existen tres figuras procesales destinadas a evitar que los vínculos personales existentes entre el juzgador y las partes influyan en su trabajo.

El impedimento.

Son hipótesis previstas en Ley, establecidas con la finalidad de evitar que el juzgador pueda ser parcial al momento de resolver un conflicto de intereses, por la relación personal entre aquel y alguna de las partes en el proceso.

²² PALLARES, Op. Cit. p. 207. voz: "Competencia".

La excusa.

En este supuesto, el funcionario titular del órgano jurisdiccional, se encuentra obligado a trasladar el conocimiento de un determinado asunto, a un órgano jurisdiccional diverso en virtud de haberse actualizado una causal de impedimento.

La recusación.

Es una facultad de las partes, consistente en la exigencia de que un determinado funcionario jurisdiccional, abandone el conocimiento de un asunto determinado, por haberse actualizado una causal de impedimento.

1.2.2. Proceso.

Para efectos de conceptualizar el término Proceso encuadrado en el ámbito jurisdiccional y en obvio de repeticiones innecesarias, considérense por reproducidos en este apartado como si a la letra se insertaran, los conceptos expuestos con ese propósito en el punto 1.1.1., por lo que en el presente se estudiará lo referente a la naturaleza jurídica del proceso para encuadrarlo dentro del terreno de la unidad procesal.

a) Naturaleza jurídica del proceso.

La doctrina del derecho ha esbozado diversas teorías acerca de la naturaleza del proceso, todas ellas encaminadas a tratar de explicar cual es la naturaleza jurídica de esta figura.

Históricamente se desarrollaron dos vertientes principales, conforme a las cuales se ha procurado formular una explicación acerca de la naturaleza del proceso, la primera en surgir fue de carácter propiamente privatista; y la segunda de ellas, se planteó con una connotación eminentemente publicista.

Teorías privatistas.

La corriente privatista, fue la primera postura que procuró analizar la naturaleza jurídica del proceso; los juristas que la postularon, sostenían que el proceso se desenvolvía en el ámbito del derecho privado; las principales teorías privatistas son la teoría del proceso como contrato y la teoría del proceso como cuasicontrato.

Teoría del proceso como contrato.

Los juristas que sostuvieron esta doctrina, se basaron en el estudio del procedimiento formulario del Derecho Romano mismo que exige de las partes en litigio un comportamiento específico, denominado *litis contestatio*. Dicho procedimiento estaba compuesto por dos etapas de las cuales la primera, denominada *in jure* daba inicio cuando el magistrado expedía una fórmula conforme a la cual se precisaba los

elementos bajo los cuales se resolvería la controversia y se designaba al *index* (juez), que habría de conocer de la cuestión litigiosa planteada por las partes en la segunda etapa llamada *in iudicio*.

Para que el procedimiento pudiera pasar a la segunda fase, se requería que las partes expresaran su acuerdo en cuanto la fórmula señalada por el magistrado y esta manifestación voluntaria de aceptar la fórmula propuesta, fue denominada *litis contestatio*; de tal suerte que, si el demandado no consentía la aplicación de la fórmula señalada por el magistrado, no podría dar inicio la segunda etapa.

Ahora bien, cuando las partes aceptaron la fórmula, se generaba un auténtico compromiso contractual entre ellos en virtud del cual, tanto el actor como el demandado, se obligaban a seguir el curso del proceso y a cumplir los términos de la sentencia.

Cipriano Gómez Lara²³ manifiesta que en la actualidad, esta teoría que asimila al proceso con un acto contractual de las partes ha sido completamente superada, toda vez que la constitución, desarrollo y conclusión del proceso jurisdiccional, habrá de regir se conforme a lo dispuesto por las leyes que resulten aplicables al caso específico sin que para ello se requiere en absoluto del acuerdo previo de las partes.

Teoría del proceso como cuasicontrato.

Una vez que la doctrina del proceso como contrato quedó completamente descartada, surgió una corriente que continuó sosteniendo que la naturaleza jurídica del proceso era de carácter eminentemente privatista de modo que, para dar a sustento su teoría, acudieron al estudio de las fuentes de las obligaciones, concluyendo por exclusión, que si el proceso no era un contrato, ni un delito, ni un cuasidelito, entonces debía ser un cuasicontrato.

Del análisis efectuado esta teoría, Alcalá-Zamora indica que adolece de un error contundente, consistente en que "por un olvido inexplicable, los que así argumentaban pasaron por alto la primera en la más importante fuente de las obligaciones segunda concepción clásica: la ley, o sea la única de dónde puede derivar una explicación satisfactoria de los nexos a que el proceso da lugar"²⁴

²³ GÓMEZ LARA, p. 244.

²⁴ ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO, citado por José Ovalle FAVELA. Teoría General del Proceso. 4ª. ed. Ed. Harla. México. 1998. P. 184.

Teorías publicistas.

Niceto Alcalá Zamora, expresa que la vertiente de las teorías publicistas surge a raíz de la obra de Oskar Von Bülow²⁵, denominada “LA TEORÍA DE LAS EXCEPCIONES PROCESALES Y LOS PRESUPUESTOS PROCESALES”, siendo a partir de esta obra, que los procesalistas comenzaron a observar al proceso como una figura del derecho público, dando inicio al procesalismo moderno. Las principales teorías contenidas en esta corriente, son la teoría del proceso como relación jurídica, y la del proceso como situación jurídica.

Teoría que explica al proceso como una relación jurídica.

Esta corriente fue difundida por Oskar Von Bülow, quien señalaba que el proceso es “una relación de derechos y obligaciones, es decir, una relación jurídica”²⁶. Conforme a esta doctrina, el proceso se encuentra constituido por un vínculo establecido entre dos o más personas a las cuales las leyes les conceden derechos y obligaciones recíprocos.

1.2.3. La acción.

1.2.3.1. Consideraciones previas.

Antes de abordar las generalidades de la acción en el ámbito de la teoría general del proceso, resulta indispensable recordar el significado de los conceptos de litigio y pretensión, mismos que si bien no poseen una naturaleza eminentemente procesal, surgen en forma previa a la acción, constituyendo un antecedente de la misma.

La acción y el litigio.

El maestro Cipriano Gómez Lara, al efectuar el análisis de los conceptos de pretensión y litigio, hace referencia a Francisco Carnelutti, expresando que este último, al abocarse al estudio doctrinal de los conceptos procesales generales, se percató de la existencia de ciertas figuras que sin ser procesales, tenían una enorme importancia para el proceso, de modo que en su obra "Sistema de Derecho Procesal Civil", analiza a fondo el concepto de litigio y pretensión, definiendo a litigio de la siguiente manera: "llamo litigio al conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro".²⁷.

Por su parte, Niceto Alcalá Zamora y Castillo, ha expresado que la definición proporcionada por Carnelutti resulta incompleta, pues la pretensión de una parte y la

²⁵ ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. PROCESO, AUTOCOMPOSICIÓN Y AUTODEFENSA (CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LOS FINES DEL PROPÓSITO). UNAM. 1ª. reimpresión. México. 2000. p.p. 120, 121 y 125.

²⁶ OVALLE FAVELA, JOSÉ. Op. Cit. p. 185

²⁷ CARNELUTTI, FRANCESCO, citado por GÓMEZ LARA, Op. Cit. p.p. 62.

resistencia de la otra, pueden presentarse constituyendo conflictos que no revisten ninguna trascendencia social jurídica y por lo tanto, agrega este elemento a la definición proporcionada por Carnelutti en los siguientes términos: "conflicto jurídicamente trascendente que constituya el punto de partida o causa determinada de un proceso, de una auto composición o de una autodefensa".²⁸

La acción y la pretensión.

Hemos visto que los componentes esenciales de litigio sobre la pretensión, la resistencia y la trascendencia social o jurídica del conflicto de intereses suscitado entre dos partes; enseguida procedamos a precisar el concepto de la pretensión, adhiriéndonos a la teoría esbozada por el propio Carnelutti. El jurista en comento, define a la pretensión como "la existencia de la subordinación del interés ajeno al propio".²⁹

La pretensión en términos generales, comprende la circunstancia de que un individuo requiera a otro la satisfacción de un derecho subjetivo, a través del cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer, que en opinión del primero, existe y puede ejercitarse en contra del segundo.

Al efecto, resulta importante destacar que el propio Francisco Carnelutti formuló una clasificación de la pretensión, manifestando que esta última será fundada, cuando se encuentra apoyada por la existencia de un derecho subjetivo; en cambio, la pretensión será fundada o sin razón, cuando carezca de tal elemento.

1.2.3.2. Definición de la acción.

En el Derecho Procesal moderno, existen tres acepciones para la palabra acción, a saber:

A) la acción es un derecho subjetivo público.

La acción es un derecho subjetivo público contenido del artículo 17 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que todos los individuos poseen, el cual se ejercitar para provocarla con ficción, con la finalidad de que, una vez satisfechos todos y cada uno de los requisitos procesales previstos en la ley, se obtenga una sentencia que resuelva el litigio planteado.

Conforme a lo anterior, todos los particulares poseen el derecho constitucional de comparecer ante los tribunales con la finalidad de dirimir alguna controversia, con

²⁸ ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. Op. Cit. p.p. 17 y 18.

²⁹ CARNELUTTI, FRANCESCO, citado por Cipriano Gómez Lara. Op. Cit. p. 19.

independencia de que les asista o no la razón; es decir, aún cuando el órgano jurisdiccional resuelva el sentido negativo a la pretensión del actor, este habrá ejercitado efectivamente su derecho de acción.

B) la acción es un derecho subjetivo material.

La acción también es considerada como un derecho subjetivo material, que se hace valer en juicio. Se relaciona con el derecho sustantivo o de fondo, mismo que el accionante que posee, pero que debe hacer valer ante la autoridad jurisdiccional, a la cual deberá demostrar la existencia de tal derecho.

C) La acción es una pretensión.

Finalmente, la acción ha sido definida como una pretensión, en nombre de la cual se formula una demanda; la cual se encuentra vinculada con la reclamación concreta que la parte actora formula en su demanda, en contra de la parte demandada, respecto de algún bien jurídico. Al respecto, José Ovalle FAVELA³⁰, señala que la acción entendida como pretensión, es "lo que pide el actor en su demanda, o el acusador en su acusación".

1.3. FASES PROCESALES.

El proceso no se produce en su totalidad de manera instantánea sino que se despliega en el tiempo. La forma como se desenvuelven los actos del proceso, por lo que toca su temporalidad y por lo que se refiere al orden en que deben producirse, ha sido motivo de estudio en la doctrina. Los actos del proceso se han estudiado desde el punto de vista del orden en que deben presentarse y desde el punto de vista en que deben acontecer. Así, podemos darnos cuenta de que los criterios doctrinales han seguido la tendencia de establecer divisiones que puedan diferenciar claramente al conjunto de actos que integran el proceso jurisdiccional.

En opinión de Cipriano Gómez Lara, ³¹ es posible "establecer que en todo proceso cabe distinguir dos grandes etapas que son: la instrucción y el juicio. La instrucción es la primera gran etapa del proceso y el juicio es la segunda y final." Cabe apuntar que el referido procesalista emplea el término juicio como una parte del proceso y no como sinónimo del mismo, pues considera que "juicio es una parte, la segunda de todo proceso, en este sentido"³².

Considera además a la etapa de instrucción dividida en tres fases, a saber: fase postulatoria, fase probatoria y fase preconclusiva, dividiendo su vez la fase probatoria en cuatro momentos: ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de la prueba.

³⁰ OVALLE FAVELA, JOSÉ. Op. Cit. p.p. 154 y 155.

³¹ GOMEZ LARA CIPRIANO. DERECHO PROCESAL CIVIL. 6ª. ed. Ed. Oxford. México. 1984. p.17.

³² Íbidem. p. 18.

1.3.1. La instrucción.

"La instrucción engloba, abarca comprende todos los actos procesales, tanto del tribunal y de las partes en conflicto, como de los terceros ajenos a la relación sustancial; actos por los cuales se precisa, se determinan el contenido del debate litigioso, y por los cuales también se desarrolla la actividad probatoria y se formulan igualmente las conclusiones o alegatos de las partes.

Como su propio nombre lo indica, la finalidad en esta etapa procesal no es otra que la de instruir al juzgado, es decir, "provocarle un conocimiento acerca del juicio sobre el que en su oportunidad habrá de pronunciarse en la segunda etapa del proceso. Se trata, pues, de poner al juzgador en posición de pronunciar o de dictar una sentencia jurisdiccional que venga a resolver el conflicto de intereses"³³.

Apunta el propio Gómez Lara, a manera de resumen del objetivo de la etapa que se comenta que "el propósito que se busquen la instrucción es allegarle, acerca del juzgador todo el material informativo para que se produzca el juzgamiento con la propiedad jurídica y lógica debidas"³⁴.

1.3.1.1. Fase postulatoria.

Corresponde esta a la primera fase de la instrucción, por lo que antecede a las demás. "El juzgador sólo administra justicia cuando se le requiere para ello. La jurisdicción, como función estatal, sólo se despliega exclusivamente, se desarrolla únicamente se pone en movimiento cuando lo demanda un gobernado a través del ejercicio de su derecho de acción y nunca antes"³⁵. En esta fase el juzgador nunca puede administrar justicia a menos que sea expresamente requerido para ello por las partes.

Esta fase, también es conocida como introductoria expositiva o polémica, porque en ella las partes comparecen ante el juzgador con la finalidad de hacer del conocimiento el conflicto de intereses que ha surgido entre ellos, más específicamente exponen los hechos litigiosos y el derecho en que sustentan sus pretensiones invocando las normas jurídicas que se aplican al caso concreto.

Por regla general, esta etapa comprende la presentación de la demanda, el emplazamiento y la contestación a la demanda, excepción hecha de aquellos casos en que la ley faculta al actor para ampliar su demanda y por consiguiente, al demandado para dar contestación a dicha ampliación.

³³ Ídem.

³⁴ Íd.

³⁵ Íbid. p.p. 20.

1.3.1.2. Fase probatoria.

Debido a que en la etapa postulatoria el juzgador únicamente tiene un conocimiento parcial y subjetivo de las acciones y de las excepciones hechas valer por las partes es que la fase probatoria haya su razón de ser. "Por ello, es indispensable e imprescindible que el juzgador se llegue un conocimiento objetivo sobre la controversia de intereses".³⁶

En ese sentido, las partes se encuentran obligadas a aportar al proceso tales medios probatorios, para demostrar al juzgador que se tiene la razón en torno a la forma en que se suscitaron los hechos litigiosos. Así pues, el juzgador recibe en esta etapa los medios de prueba que les son presentados por las partes por considerar éstas que con ellas se apoyan sus respectivas posiciones.

El objeto de la prueba, consiste en los hechos que las partes deben demostrar al juzgador, las cuales deben ser consideradas por éste último a efecto de concederle la razón a alguna de las partes.

“La etapa de prueba se desarrolla fundamentalmente a través de los actos de ofrecimiento o proposición de los medios de prueba; su admisión o rechazo, su preparación y su práctica, ejecución o desahogo”.³⁷

Previamente a exponer en qué consiste cada uno de los actos enunciados anteriormente, resulta necesario precisar que la valoración de la prueba por el juzgador no se lleva a cabo en esta fase, debido a que la convicción a que arribe el juzgador se producirá al momento de dictar sentencia, momento procesal en el que valorará las probanzas que fueron ofrecidas y admitidas durante la tramitación del proceso.

A) Ofrecimiento de la prueba.

En este primer momento de la fase probatoria las partes deben ofrecer al tribunal u órgano jurisdiccional que este conociendo del conflicto de intereses "los diversos medios de prueba con los que suponen llegarán a constatar o corroborar lo que han planteado en la fase postulatoria"³⁸. Los medios de prueba admisibles en nuestro sistema procesal son la confesión, los documentos públicos, los documentos privados, la prueba pericial, el reconocimiento o inspección judicial, la prueba de testigos o testimonial, presuncional, así como las consistentes en fotografías, notas taquigráficas y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Cada uno de los medios de prueba indicados con anterioridad serán o no admisibles atendiendo a la naturaleza del proceso de que se trate, ya sea civil, penal, mercantil, constitucional, fiscal o administrativo, quedando establecida dicha procedibilidad en la

³⁶ Ídem.

³⁷ OVALLE FAVELA, JOSÉ. Op. Cit. p. 155.

³⁸ GÓMEZ LARA CIPRIANO, supra. Cit.

ley que regule al mismo.

Independientemente de la clase de proceso de que se trate, "las partes han de relacionar los medios de prueba que ofrecen con cada uno de los hechos que han invocado en la fase postulatoria.

B) Admisión de la prueba.

Al referirse Cipriano Gómez Lara a este segundo momento de la fase que se estudia, al respecto manifiesta que "el juzgador es el que califica la procedencia de los medios de prueba que han ofrecido las partes; en esta clasificación debe atender sea la pertinencia y la utilidad de cada uno de los medios ofrecidos, así como la oportunidad del ofrecimiento"³⁹.

Para ello, el juzgador deberá examinar si los medios probatorios ofrecidos se relacionan o no con los hechos litigiosos cuáles probanzas pueden o no probar tales hechos.

C) Preparación de la prueba.

La etapa preparatoria de la prueba, se relacionan directamente con aquellas pruebas que requieren un desahogo especial, como son las pruebas confesional, pericial y el reconocimiento o inspección judicial, que requieren de la intervención del juzgador para su realización, ya que "los actos de preparación de la prueba suelen ser de origen complejo, ya que participan en ellos tanto el órgano jurisdiccional como las partes e inclusive algunos terceros"⁴⁰.

D) Desahogo de la prueba.

Otro momento procesal de naturaleza compleja es el que corresponde al desahogo de las pruebas, en virtud de que es en este instante cuando el tribunal adquiere. La tramitación de los actos procesales tendientes al desahogo de las pruebas varían de conformidad con la naturaleza del medio de prueba de que se trate.

1.3.2. Fase preconclusiva.

Tradicionalmente se ha conocido a esta etapa como alegatos o conclusiones, "éstos son las consideraciones, las reflexiones, los razonamientos y las argumentaciones que las partes o sus abogados plantean al tribunal acerca de lo que se ha realizado en las fases procesales anteriores".

Los alegatos son los razonamientos que formulan las partes, con el propósito de demostrar al juzgador, que los medios probatorios ofrecidos son los idóneos para acreditar que han quedado probados los hechos relatados y que los fundamentos de

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Íd.

derecho invocados son los exactamente aplicables al caso concreto.

Los alegatos también se emplean para manifestar al juzgador todos aquellos argumentos tendientes a demostrar que las pruebas ofrecidas por la parte contraria han resultado inadecuadas o carentes de fuerza probatoria.

Ahora bien, en virtud de que los alegatos tienen como finalidad ponderar las pruebas ofrecidas, para demostrar al juez que se tiene la razón en torno a la forma en cómo acontecieron los hechos controvertidos, se considera que las partes proponen al juzgador la manera en que debe resolver el litigio planteado.

1.3.3. El juicio.

En esta última fase procesal, solamente el tribunal del conocimiento desarrolla actividad pues es cuando el órgano jurisdiccional ya sea éste unitario o colegiado, procede a dictar sentencia definitiva para resolver el conflicto de intereses que las partes llevaron a su consideración.

Sobre este particular, Ovalle Favela⁴¹, considera que es en durante esta etapa en la que el juzgador expone sus propias conclusiones mediante el dictado de la sentencia, con la que además se da por concluida la primera instancia del proceso, aunque para este distinguido procesalista dicho actuar del órgano jurisdiccional junto con las manifestaciones de las partes a manera de alegatos, se engloban dentro de la etapa que ha llamado conclusiva.

1.3.4. Etapa impugnativa.

En forma por demás eventual, puede darse el caso de que una vez dictada la sentencia de primera instancia, se presente una nueva etapa llamada impugnativa como consecuencia de la inconformidad de alguna de las partes o de ambas, dando lugar a la segunda instancia. “Esta etapa impugnativa, de carácter eventual, tiene por objeto la revisión de la legalidad del procedimiento de primera instancia o de la sentencia definitiva dictada en ella”⁴².

1.3.5. Etapa ejecutiva.

Esa etapa se presenta “cuando la parte que obtuvo sentencia de condena acorde con sus pretensiones, solicita al juez que, como la parte vencida no ha cumplido voluntariamente con lo ordenado en la sentencia, tome las medidas necesarias para que ésta sea realizada coactivamente.”⁴³

⁴¹ OVALLE FAVELA JOSÉ. Op. Cit. p. 38.

⁴² Ídem.

⁴³ Íd.

CAPÍTULO SEGUNDO.

Jurisdicción Contencioso – Administrativa en materia federal.

CAPÍTULO SEGUNDO.

Jurisdicción Contencioso – Administrativa en materia federal.

2.1. BASE CONSTITUCIONAL.

Por lo que se refiere a la jurisdicción contencioso administrativa en materia federal, su fundamento o base constitucional se encuentra en la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Carta Magna, estableciéndose como facultad del Congreso de la Unión, la expedición de leyes que “instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”.⁴⁴

Cabe mencionar que la fundamentación constitucional de los tribunales de lo contencioso administrativo, data del 19 de diciembre de 1946, fecha en que mediante decreto se adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 “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 contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos que están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”⁴⁵.

Con dicha adición, se resolvió en definitiva el problema surgido con motivo de las tesis que sostenían la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, por no estar previstos en ninguna parte de la Ley Fundamental, cuyo principal exponente fue Ignacio L. Vallarta, y las cuales habían resurgido a partir de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como consecuencia de haberse expedido el 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, habiéndose constituido desde entonces el citado órgano jurisdiccional “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”⁴⁶.

La falta de contemplación en su texto de las constituciones políticas anteriores a la vigente y aún esta en su redacción original se debió a la estricta rigidez del principio de división de poderes que había prevalecido en nuestro país, lo que había provocado hasta entonces que ni siquiera se vislumbrara la posibilidad de que llegara a existir un órgano jurisdiccional que dirimiera controversias entre particulares y autoridades administrativas que no formara parte del Poder Judicial, por lo que puede decirse que

⁴⁴ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Art. 73. Fracc. XXIX-H

⁴⁵ RODRÍGUEZ LOBATO RAÚL. DERECHO FISCAL. 2ª. ed. Edit. Oxford. México. 1998. P. 266.

⁴⁶ Ídem.

en ese ambiente subsistía un sistema de tradición judicialista el cual “se caracteriza básicamente por la existencia de un orden jurisdiccional judicial único en general ante el que cabe reclamar la tutela judicial independientemente del sujeto. Por consiguiente, dentro de tal tradición jurídica no existe una jurisdicción contenciosa administrativa, sino una sola jurisdicción que es la judicial.”⁴⁷, situación que se vio ampliamente favorecida con la promulgación de la Constitución de 1857 en la cual quedó consagrada categóricamente la división de poderes y además “desapareció cualquier vestigio de jurisdicción especial para lo contencioso administrativo, quedando dicha jurisdicción en la esfera de la competencia de los tribunales por medio del juicio de amparo”⁴⁸, no obstante que en el año de 1853, el Congreso de la Unión recién restablecido, expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, más conocida como Ley Lares.

Así las cosas, a partir de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal cimentada posteriormente con la adición al artículo 104 constitucional a que se hizo referencia en líneas anteriores, el Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un órgano jurisdiccional con autonomía para dictar sus fallos, cuya denominación actual, a partir de las reformas a su ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000, es la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa misma que se conservó con la promulgación de la Ley Orgánica vigente.

2.2. INTEGRACIÓN, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Luego de la exposición presentada a propósito del fundamento constitucional de la jurisdicción contencioso administrativa en materia federal y por consiguiente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pasemos a exponer lo referente a su estructura, jurisdicción y competencia, cuyo sustento normativo secundario se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, la cual entró en vigor al día siguiente, de conformidad con lo establecido en el Artículo Primero Transitorio de la misma.

2.2.1. Integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal se integra por una Sala Superior, por las Salas Regionales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, en el que además se establezca el número y límites territoriales en que se dividirá al territorio nacional para tales efectos, y por la Junta de Gobierno y Administración. Los magistrados del Tribunal, tanto de Sala Superior como de las Salas Regionales y los Magistrados Supernumerarios de Sala

⁴⁷ JIMÉNEZ GONZÁLEZ ANTONIO. LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO. 6ª. ed. Ed. ECAFSA. México. 2000. p. 440

⁴⁸ RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. Op. Cit. p. 265.

Regional, son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado (durante los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos se sujetan a la aprobación de la Comisión Permanente), con una duración en su encargo de quince años improrrogables y diez años, respectivamente, contados a partir de la fecha de su nombramiento, al término de los cuales:

- a) Los magistrados de la Sala Superior, no podrán ser prorrogados en su puesto;
- b) Los Magistrados de las Salas Regionales podrán ser considerados para nuevos nombramientos.
- c) Los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional no podrán ser nombrados nuevamente para ocupar dicho encargo.

2.2.1.1. Del Presidente del Tribunal.

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley Orgánica, será electo en la primera sesión que tenga el Pleno de la Sala Superior el año siguiente a aquel en que concluya el periodo del Presidente en funciones, durando en su encargo tres años y no pudiendo ser reelecto en forma inmediata, siendo a su vez integrante del Pleno de la Sala Superior.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no integra sección.

2.2.1.2. De la Sala Superior.

Se compondrá de trece magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, de entre los cuales los mismos miembros eligen al Presidente del Tribunal con sede en la Ciudad de México, D.F., su actuación puede ser en Pleno o en secciones, tal como se establece en el mismo artículo 16 de la Ley Orgánica.

- a) Del Pleno.

El Pleno se compondrá por once magistrados de la Sala Superior incluido el Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 miembros para que pueda sesionar.

“Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Lo anterior, con el fin de que se de una nueva reflexión o recapitación del asunto por los magistrados

que lo votarán. Cuando no se apruebe un proyecto dos veces se cambiará de ponente.”⁴⁹

Tratándose del particular caso de aprobación de un precedente o de fijar jurisprudencia por el Pleno, debe elaborarse la tesis y el rubro correspondiente para su publicación.

Por regla general, el Pleno sesionará en audiencia pública, excepto “cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas.”⁵⁰

b) De las secciones.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no está funcionando en pleno, se integra por dos secciones. En opinión de Gregorio Sánchez León,⁵¹ la denominación que debería darse a dichas secciones es “Primera Sala Seccional Superior y Segunda Sala Seccional Superior. Independientemente de que funcionen en Pleno, el cual se denominaría: Pleno de la Salas Seccionales Superiores.”

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica, en su artículo 22, cada una de las Secciones se integra por cinco magistrados y a su vez en cada una designa de entre sus miembros al presidente, bastando con la presencia de cuatro de sus integrantes para que sean válidos los acuerdos tomados en la sesión.

Las sesiones de la Secciones, al igual que en el caso del Pleno, serán públicas, estableciéndose como idénticos casos de excepción en los que serán privadas.

Lo resuelto por las Secciones se tomará por mayoría de votos de los integrantes presentes; para el caso de que haya empate, la decisión no se tomará y el asunto será diferido para la siguiente ocasión en que se reúnan los magistrados seccionales. Si en esta segunda ocasión el proyecto no es aprobado, se turnará a la otra Sección.

Cabe resaltar, que los magistrados integrantes de las Secciones de la Sala Superior que estén presentes al momento de sesionar, no pueden abstenerse de votar, salvo que se encuentren en alguno de los casos de impedimento establecidos en Ley.

c) De los Presidentes de las Secciones.

⁴⁹ SÁNCHEZ LEÓN. DERECHO FISCAL MEXICANO. TOMO II. 12ª ed. Ed. Cárdenas Editores. México. 2000. p. 1035.

⁵⁰ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Artículo 21.

⁵¹ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1036

Tal como quedó apuntado *supralíneas*, los presidentes de las Secciones serán elegidos de entre sus cinco miembros integrantes, lo cual deberá ocurrir en la primera sesión (que deberá ser privada) que en el año tenga la Sección correspondiente, durando en su encargo un año no pudiendo ser reelectos inmediatamente, salvo que hayan ocupado el cargo para cubrir la falta definitiva del nombrado al inicio del año.

“En el caso de faltas temporales de dichos Presidentes, serán suplidos por los magistrados de la Sección en orden alfabético. La ley omite decir si el orden alfabético se aplica al nombre o al primer apellido. Si la falta es definitiva, la sección designará un nuevo Presidente para concluir el periodo”⁵². Con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica, se establece que se atenderá al apellido.

Si la falta es definitiva, la Sección designará Presidente para concluir el periodo del Presidente faltante, sin que esto imposibilite al así nombrado para ser designado Presidente para el periodo inmediato siguiente.

2.2.1.3 De las Salas Regionales.

Las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una. El territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine el Reglamento Interior del Tribunal conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de la administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Igualmente, en el citado Reglamento se establecerá el número de Salas que corresponderán a cada región, así como la ubicación de su sede, su circunscripción territorial (competencia por territorio), la forma en la que se efectuará la distribución de expedientes y la fecha en que iniciará sus funciones.

En la primera sesión que tengan en el año los magistrados integrantes de la Sala Regional respectiva, designarán al presidente de Sala, quien durará en su encargo un año sin poder ser reelecto en forma inmediata.

Para suplir las faltas del Presidente de la Sala Regional, ya sean temporales o definitivas, se siguen las mismas reglas que para el caso de los presidentes de las Secciones.

2.2.1.4. De la Junta de Gobierno y Administración.

De conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica citada, este órgano tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

⁵² Íbidem. p. 1037.

Se integrará por el Presidente del Tribunal que a su vez lo será de la Junta de Gobierno; por dos magistrados de Sala Superior y por dos magistrados de Sala Regional, los que serán electos por el Pleno en forma escalonada por periodos de dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente, sin que ejerzan funciones jurisdiccionales durante su encargo al término del cual se reintegrarán a la función jurisdiccional si se cuentan con la edad para tal efecto.

2.2.2. Jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Habiendo quedado precisada en el capítulo precedente la distinción doctrinal entre jurisdicción y competencia en términos generales, resulta conveniente ahora delimitar su significado técnico en cuanto resulta aplicable a lo contencioso administrativo, para evitar confusiones “cuando por abuso del lenguaje y por falta de precisión, se usa la palabra competencia como sinónimo de jurisdicción, por lo que se impone delimitar ambos conceptos y usar dichos términos para significar diferentes formas de participar o de otorgarle atribuciones al poder jurisdiccional.”⁵³

Sigue manifestando al respecto Gregorio Sánchez León “entendiendo por jurisdicción, la determinada participación primaria y directa del poder jurisdiccional cuando se limita a la aplicación de una específica legislación”⁵⁴. En este contexto la jurisdicción contencioso administrativa será la que se ejerce por todos y cada uno de los órganos que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para la resolución de conflictos jurídico-administrativos que lleguen a suscitarse entre la administración pública y los gobernados. Cabe apuntar que dicha idea de la jurisdicción contencioso administrativa es “con exclusión de otros órganos jurisdiccionales y que es la primera distribución que se hace del poder jurisdiccional formalmente administrativo federal”,⁵⁵ esto de conformidad con lo establecido en los artículos 73 y 104 constitucionales, en sus fracciones XXIX-H y I-B, respectivamente, lo que constituye lo que propiamente se ha denominado jurisdicción objetiva.

A) Autonomía para dictar sus fallos.

De conformidad con lo establecido en su Ley Orgánica⁵⁶, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso - administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la misma ley establece, tal como quedó apuntado también en el precepto constitucional que le sirve de fundamento, pues aunque actúa en representación del Poder Ejecutivo, cuyo titular nombra a los miembros de este órgano jurisdiccional con aprobación del senado, “pero sin depender de este ni de ninguna otra autoridad

⁵³ Íbid. p. 1038.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Íd.

⁵⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Artículo 1º.

administrativa, no estando prevista su organización en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.⁵⁷

B) Tribunal de plena jurisdicción o tribunal de mera anulación.

Tomando en cuenta que “el control sobre la Administración Pública y sus productos como lo son los actos administrativos puede radicarse en el ámbito de la jurisdicción y por ende ejercerse a través de órganos dotados de la potestad jurisdiccional y en consecuencia a través de órganos separados de la administración pública activa”⁵⁸ y además la división que hacen los procesalistas de los tribunales de lo contencioso administrativo en de anulación y de plena jurisdicción, en opinión de Sánchez León, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa encuadra dentro de la segunda clasificación, consideración que se fundamenta en el hecho de que el Código Fiscal de la Federación vigente en el momento en que vio la luz su multicitada obra, no denominaba juicio de nulidad al proceso contenido en su Título VI, sino juicio contencioso administrativo. Cabe apuntar que esta denominación ha prevalecido y más aún ha quedado indudablemente ratificada con la derogación del título citado, con la expedición para tal efecto la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre del año 2006.

Fortalece el argumento anterior, el que en el contencioso de mera anulación las facultades del juzgador “se circunscriben a constatar la violación a la norma jurídica, emitir el fallo declaratorio de ilegalidad y por ende producir el retiro del acto de la vida jurídica”.⁵⁹

En cambio, en el contencioso de plena jurisdicción, “la litis no se circunscribe a constatar la legalidad del acto impugnado y por ende a declarar la nulidad o confirmar su validez sino que en este contexto los poderes del juzgador van mucho más allá de la mera posibilidad de declarar nulo el acto.”⁶⁰

2.2.2.1. Jurisdicción objetiva.

El fundamento constitucional para la jurisdicción objetiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra en los artículos 73 fracción XXIX-H y 104 fracción I-B, los cuales fueron transcritos con anterioridad por lo que para efectos de evitar repeticiones innecesarias, es conveniente tenerlos por reproducidos en este apartado como si a la letra se insertaran.

⁵⁷ SÁNCHEZ LEÓN, GREGORIO. Op. Cit. p. 1034.

⁵⁸ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Op. Cit. p. 426

⁵⁹ Íbidem. p. 429.

⁶⁰ Ibid. p. 437.

En forma secundaria, y a la vez reglamentaria, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus XV fracciones y tres párrafos, precisa cuáles son las controversias a que se hace referencia en el texto constitucional, es decir, determina la jurisdicción objetiva del Tribunal. Igualmente, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,

No pasa desapercibido que el dispositivo legal citado en primer lugar en el párrafo precedente se ubica dentro del capítulo II, intitulado “De la competencia material del tribunal”; sin embargo, Gregorio Sánchez León considera que “en su lugar se debió emplear el término jurisdicción del tribunal”⁶¹ tomando en consideración que “el derecho sustantivo o material, es el contenido secundario de las acciones procesales fiscales, pero de ninguna manera el contenido material de la competencia.”⁶²

El mismo Rodríguez Lobato⁶³ cae en la imprecisión apuntado por Sánchez León, al considerar que “inicialmente el Tribunal Fiscal de la Federación se estableció con competencia exclusiva sobre materia fiscal, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza estrictamente administrativa.”

El artículo referido establece a la letra:

“ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos 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.

⁶¹ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1064.

⁶² Ídem.

⁶³ RODRÍGUEZ LOBATO. Op. Cit. p. 266.

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

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 en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

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

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

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

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.

XI. 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;

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

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

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

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

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.

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.”⁶⁴

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el 1º de enero de 2006, se hizo extensiva la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al establecerse la procedencia del juicio contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con el primer acto de aplicación, supuesto que fue incluido en la Ley Orgánica vigente en su artículo 14.

La jurisdicción objetiva y subjetiva es la misma para todas las Salas Regionales “en cuanto que la segunda por razón del mismo grado en que conocen está comprendida en la primera.”

2.2.2.2. Jurisdicción subjetiva.

a) Del Presidente del Tribunal.

Se encuentra establecida en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo la siguiente:

- I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades y delegar las facultades que el ejercicio de esta función requiera en términos de las disposiciones aplicables;
- II. Despachar la correspondencia del Tribunal;
- III. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, dirigir sus debates y conservar el orden en éstas;
- IV. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que considere necesario;

⁶⁴ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Artículo 14.

- V. Autorizar, junto con el Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior, y firmar el engrose de las resoluciones;
- VI. Ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, a efecto de someterlos al Pleno para su resolución;
- VII. Dictar los acuerdos y providencias de trámite necesarios, cuando se beneficie la rapidez del proceso;
- VIII. Tramitar los incidentes y los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno;
- IX. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones del Pleno;
- X. Presidir las sesiones de la Sección que lo requiera para integrar el quórum;
- XI. Fungir provisionalmente como Presidente de Sección, en los casos en que ésta se encuentre imposibilitada para elegir a su Presidente;
- XII. Rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados al Pleno, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios;
- XIII. Tramitar y someter a la consideración del Pleno las excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal;
- XIV. 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, y
- XV. Las demás que establezcan las disposiciones aplicables.

Es de hacer notar que en la fracción IV, se emplea el término “competencia”, el cual, en atención a los razonamientos vertidos con anterioridad a propósito de la distinción entre jurisdicción y competencia material, en su lugar debió emplearse el vocablo jurisdicción.

b) Del Pleno de la Sala Superior.

Contenida en el numeral 18 de la ley orgánica citada, se circunscribe a los siguientes asuntos:

- I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;
- II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;
- III. Expedir el Estatuto de Carrera a que se refiere el párrafo segundo del artículo 10 de esta Ley;

- IV. Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración conforme a lo previsto por el artículo 40 de esta Ley;
- V. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;
- VI. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;
- VII. Designar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios Adjuntos de las Secciones y al Contralor Interno, a propuesta del Presidente del Tribunal;
- VIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;
- IX. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;
- X. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;
- XI. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;
- XII. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;
- XIII. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;
- XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta Ley;
- XV. Las que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos, y
- XVI. Las demás que establezcan las leyes.

c) De los presidentes de las secciones de la Sala Superior.

Son atribuciones de los presidentes de las secciones de la Sala Superior, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- I. Atender la correspondencia de la Sección, autorizándola con su firma;
- II. Convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;
- III. Autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos, así como firmar los engroses de las resoluciones;
- IV. Rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados a la Sección, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios;
- V. Tramitar los incidentes, recursos, aclaraciones de sentencias, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante la Sección;
- VI. Enviar al Presidente del Tribunal las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados que integren la Sección, para efectos de turno;
- VII. Dictar los acuerdos y providencias de trámite necesarios cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso;
- VIII. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección;
- IX. Ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, a efecto de someterlos a la Sección para su resolución, y
- X. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

d) De las secciones de la Sala Superior.

De conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal, son atribuciones de las Secciones de la Sala Superior:

- I. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;
- II. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;
- IV. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;
- V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

VII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, y

VIII. Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.

e) De los Presidentes de las Salas Regionales. (Art. 37 LOTFJFA).

I. Atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma;

II. Rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados a la Sala, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios;

III. Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir que se guarde el respeto y consideración debidos e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias;

IV. Enviar al Presidente del Tribunal las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados que integren la Sala;

V. Realizar los actos jurídicos o administrativos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados que la integran;

VI. Proporcionar oportunamente a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala;

VII. Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala;

VIII. Verificar que en la Sala se utilice y mantenga actualizado el sistema de control y seguimiento de juicios, así como el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal;

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

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

XI. Las demás que establezcan las disposiciones aplicables.

f) De instrucción y de resolución entre los magistrados de las Salas Regionales.

La jurisdicción subjetiva en cuanto al conocimiento y tramitación del procedimiento así como en cuanto a la formulación del proyecto de sentencia, corresponde al magistrado instructor, también llamado ponente o relator quien cuenta con las siguientes atribuciones, previstas en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

I. Admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o su 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, en su caso, desecharlas;

- 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 cierre la instrucción, cuando el demandante se desista de la acción o se revoque la resolución impugnada, así como en los demás casos que establezcan las disposiciones aplicables;
- VI. Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de sentencia y de resoluciones de queja relacionadas con el cumplimiento de las sentencias, y someterlos a la consideración de la Sala;
- 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, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma;
- VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva y, en su caso, de cumplimiento de ejecutorias;
- IX. Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente;
- X. Supervisar la debida integración de las actuaciones en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, de los juicios tramitados en línea, y
- XI. Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables.

g) De primer grado y segundo grado.

Toda vez que la jurisdicción subjetiva implica la participación de los órganos jurisdiccionales dentro del poder jurisdiccional, atendiendo a una distribución entre ellos de las facultades o por la repartición de funciones que les corresponden aún cuando no sean propiamente jurisdiccionales, “para una de las clasificaciones de la jurisdicción subjetiva se toman en cuenta las facultades que integran el poder jurisdiccional, las que pueden concederse a órganos para ser ejercitadas en un primer grado sujeto a revisión, o en un segundo grado, que es revisión del primero, resultando así las jurisdicciones subjetivas de primera, de segunda o ulterior instancia”.⁶⁵

Bajo ese orden de ideas, las Salas Regionales y la Sala Superior, ya sea funcionando en Pleno o en Secciones, tienen la misma jurisdicción objetiva y subjetiva de primer grado para sentenciar en determinados asuntos, por disposición de la ley o mediante el ejercicio de la facultad de atracción.

Pese a lo anterior, encontramos la jurisdicción subjetiva de segundo grado en el proceso contencioso administrativo ejercida por los Tribunales Colegiados de Circuito, órgano del Poder Judicial de la Federación al que corresponde conocer del

⁶⁵ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1094.

recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencias definitivas dictadas por las Salas Regionales o Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

h) Para decidir por disposición de la ley o por virtud de atracción.

Compete a las Secciones de la Sala Superior por disposición de la ley, resolver los juicios en los casos siguientes:

- a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación 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. (Artículos 20, fracción I, incisos a) y b) y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es de la jurisdicción del Pleno de la Sala Superior para resolver por atracción los juicios en que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de la ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, así como los que el Presidente considere de importancia y trascendencia.

Compete a las secciones de la Sala Superior resolver por atracción los juicios cuando 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.

2.2.3. Competencia entre los órganos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“Como la competencia es la participación mediata o segunda participación del poder jurisdiccional, pero a su vez una distribución inmediata de la jurisdicción, debemos advertir que la participación de la jurisdicción no puede llamarse igualmente jurisdicción porque esta denominación ya se reservó a la primera participación del poder jurisdiccional.”⁶⁶

Ahora bien, la repartición de la jurisdicción contencioso administrativa recibe el nombre de competencia por tratarse de una segunda distribución del poder jurisdiccional.

⁶⁶ Íbidem. p. 1107.

La competencia se puede clasificar atendiendo a reglas de distribución de labores y de división territorial “dándose la primera para la competencia entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial y la segunda, para las restantes Salas Regionales que se encuentran distribuidas en el territorio nacional.”⁶⁷

a) Por razones de división de labores.

El establecimiento de más de una Sala en determinada región, se hará atendiendo a lo establecido en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicado en el Diario Oficial de la Federación. “El sistema de distribución de las demandas que se presentan en donde hay una o varias Salas Regionales es secreto, por lo que no hay Salas Regionales en turno, para evitar irregularidades.”⁶⁸

b) Territorial.

La competencia territorial de las Salas Regionales se determina atendiendo a la división del territorio nacional en las regiones que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 a 33 de la Ley Orgánica.

Actualmente, para efectos de competencia territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contenido en el Acuerdo General G/SS/1/2009 de la Sala Superior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2009, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

Artículo 21.- Para los efectos del artículo 32 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;

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ MARGÁIN MANATOU, EMILIO. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD. 12ª ed. Ed. Porrúa. México. 2004. p. 163.

- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro; Viernes 13 de noviembre de 2009 DIARIO OFICIAL 10
- X. Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato;
- 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, y
- XXI. Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

Asimismo, el diverso artículo 22 del ordenamiento citado, determina la sede, denominación y número de salas regionales que quedan comprendidas en dichas regiones:

Artículo 22.- 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: Dos Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Noroeste I” y “Segunda 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: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Norte-Centro II”, “Segunda Sala Regional del Norte-Centro II” y “Tercera Sala Regional del Norte-Centro II”, todas 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: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional de Occidente”, “Segunda Sala Regional de Occidente” y “Tercera Sala Regional de Occidente”, todas 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: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional de Oriente”, “Segunda Sala Regional de Oriente” y “Tercera Sala Regional de Oriente”, todas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla; Viernes 13 de noviembre de 2009 DIARIO OFICIAL 11
- XIII. Región del Golfo: Dos Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Golfo” y “Segunda Sala Regional del Golfo”, ambas 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 Sureste”, 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: Doce 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”, “Décimo Primera Sala Regional Metropolitana” y “Décimo Segunda 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, y
- XXI. Región del Pacífico-Centro: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Pacífico-Centro”, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

Por regla general, las Salas Regionales conocen de los juicios por razón de territorio atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del actor, salvo en los siguientes casos:

“I. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

II. Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.

III. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio nacional.”⁶⁹

A partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal vigente, se adicionó en su artículo 34 un caso más de excepción no contemplado en la obra de Sánchez León, cuando se impugnan resoluciones administrativas emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

El precepto legal citado, establece que en los casos anotados la Sala Regional competente será la de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y si éstas fueren varias, la competencia territorial corresponde a la Sala en cuya circunscripción se localice la autoridad ejecutora.

Igualmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal, el Tribunal cuenta con una Sala Regional especializada en materia de propiedad intelectual, con sede en el Distrito Federal, ejerciendo jurisdicción en todo el territorio nacional, con competencia para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación, dictadas con fundamento en la Ley de Propiedad Industrial, la Ley Federal de Derechos de Autor y en la Ley Federal de Variedades Vegetales:

1. Que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.
2. Decidan un recurso administrativo.
3. Contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, en las materias indicadas, cuando sean autoaplicativos o el interesado los controvierta con motivo del primer acto de aplicación.
4. Los que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular en las materias señaladas.

2.3. ACCIONES PROCESALES CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVAS.

En este apartado, considérense por reproducidas a la letra las manifestaciones vertidas en el capítulo precedente respecto de la acción en cuanto a su definición y contenido a efecto de presentar el panorama general en el que se sustentan las acciones contencioso administrativas.

⁶⁹ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1109.

Ahora bien, tomando en consideración que en el Derecho Mexicano se trata de un solo procedimiento jurisdiccional, en el contencioso administrativo tenemos acciones procesales.

“El Derecho de Acción en materia contencioso administrativa, es la facultad jurídica que tiene una persona o autoridad, para provocar la actividad jurisdiccional a fin de que en función sustantiva satisfaga un derecho sustantivo o material no realizado”.⁷⁰

El Derecho de Acción anteriormente definido, presenta un doble contenido. Primeramente, provocar la actividad jurisdiccional directa e inmediatamente para obtener una sentencia; en forma secundaria y mediata, “realizar con la función sustitutiva del órgano jurisdiccional el interés jurídico concreto material o sustantivo que lleva al proceso como no satisfecho o no realizado.”⁷¹

Es de notarse, que en este punto se ha hecho mención del término *interés jurídico*, lo que implica que “la resolución debe ser perjudicial para el titular de la misma a quien va dirigida. No puede un tercero impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular, alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el fenómeno de la repercusión, ya que no se está frente a un interés legítimo directo sino frente a uno resultante de efectos económicos.”⁷²

2.3.1. Clasificación.

En atención a las consideraciones anteriormente esgrimidas, en Derecho Procesal Administrativo las acciones se clasifican y toman su denominación tanto del contenido primario como del secundario del derecho de acción, teniendo las siguientes:

a) Atendiendo a su objeto directo o primario.

1. Declarativas de Anulación o de Validez de un acto: además del poder de anulación suponen la facultad de señalar las bases para una nueva resolución administrativa. (Artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

2. De condena o Absolutorias: Responsabilidad Administrativa de Servidores Públicos, multas y por devolución de un pago. Las denomina expresamente absolutorias el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3. Constitutivas: pensiones civiles o militares; anulación de una resolución que niega un estímulo fiscal.

⁷⁰ Íbidem. p. 1111.

⁷¹ Idem.

⁷² MARGÁIN MANATOU. Op. Cit. p. 124

b) Por su objeto indirecto, secundario o mediato.

Este criterio de clasificación también se ha considerado que atiende a los derechos subjetivos, materiales o sustantivos que se llevan al proceso como no satisfechos y por lo mismo para ser realizados, dando lugar a la siguiente clasificación.

1. Acción relativa a la imposición: artículo 14, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2. Acción relativa al cobro: artículo 117, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

3. Acción contra la negativa de devolución: artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como 22 y 117, fracción I, inciso b) del Código Fiscal.

4. Acción contra la represión (multas): artículo 14, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sanciones Administrativas a los Servidores Públicos: artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5. Acción de nulidad: artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 129 del Código Fiscal, 16 y 29, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

6. Acción contra créditos derivados de la responsabilidad de servidores públicos y particulares involucrados: artículo 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

7. Acciones relativas a pensiones civiles o militares: artículo 14, fracciones V y VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

8. Acciones sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas: artículo 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

9. Acción de negativa ficta: artículo 37 del Código Fiscal.

10. Acción de confirmatoria ficta: artículo 131 del Código Fiscal.

11. Acciones en contra del requerimiento del pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, así como sus organismos descentralizados: artículo 14, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

12. Acciones en contra de las resoluciones 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.

13. Acciones relativas a las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

14. Acciones en contra de las resoluciones que pongan fin a los recursos administrativos interpuestos objetando las resoluciones que se indican en las demás fracciones del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

15. Acciones en contra de las resoluciones que deciden el recurso de revisión a que se refiere el artículo 83 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

16. Acciones en contra de resoluciones que se encuentren fundadas 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: artículo 20, fracción I, inciso b) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.3.2. Caducidad.

La caducidad de las acciones en el juicio contencioso administrativo se encuentra establecida en el primer párrafo del artículo 125 del código tributario federal, en el cual se plasma que “el interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos”.⁷³

Bajo ese orden de ideas, en la materia contencioso administrativo, contrariamente a lo que ocurre en procesal civil, la excepción dilatoria de conexidad no persigue la acumulación de autos sino que trae por consecuencia la improcedencia y el sobreseimiento del juicio por no ser posible la acumulación de autos si se están ventilando los asuntos bajo diferente jurisdicción, cuyos procedimientos son de naturaleza diversa, por lo que si se ha optado por acudir a la jurisdicción retenida (recurso de revocación) respecto de unas acciones y por lo que se refiere a otras que guardan relación directa con aquellas se eligió la jurisdicción delegada (juicio

⁷³ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Artículo 125.

contencioso administrativo) para combatirlos, habrá operado entonces la caducidad y la consecuencia última será el sobreseimiento.

2.4. PRINCIPIOS PROCESALES QUE OPERAN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.4.1. Definitividad.

En atención a lo dispuesto en el proemio y en el antepenúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el juicio contencioso administrativo sólo es procedente contra actos, procedimientos y resoluciones definitivas dictadas en materias sujetas a la jurisdicción de dicho órgano colegiado, entendiéndose por definitivas aquellas que no admiten revisión de oficio ni pueden ser combatidas por recurso o medio de defensa alguno o existiéndolo, su interposición sea optativa.

Al respecto se ha pronunciado Emilio Márgain Manatou⁷⁴ al indicar que “estaremos en presencia de una resolución de esta naturaleza (definitiva) cuando ella no admita recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquella esté sujeta a revisión de oficio”, entendiéndose por optatividad en palabras del mismo autor “cuando el contribuyente, inconforme con la resolución que lo admite, debe agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad.”⁷⁵ Igualmente “la resolución admite revisión de oficio cuando la propia autoridad administrativa sin que obre inconformidad del particular debe revisarla para juzgar si conforme a la ley está correctamente dictada y, por ende, procede aprobarse, o bien, ha de modificarse o revocarse”⁷⁶.

Excepciones.

Opera una excepción al principio de definitividad “cuando se trata de una resolución administrativa que impone varias sanciones, basadas en diversas leyes, y algunas de ellas no prevén recurso, debido a la indivisibilidad de la propia resolución sancionadora, no existe obligación de agotar el recurso previsto en uno de los ordenamientos para una de las sanciones”⁷⁷.

Un segundo caso de excepción a dicho principio, lo encontramos en el último párrafo del artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, a propósito de los procedimientos de resolución de controversias previstos en los Tratados Internacionales para evitar la doble tributación:

“Artículo 125...

⁷⁴ *Ibidem.* p. 115.

⁷⁵ *Ídem.*

⁷⁶ *Íd.*

⁷⁷ SÁNCHEZ LEÓN. *Op. Cit.* p. 1119.

Los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es parte, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁷⁸

En opinión de Gregorio Sánchez León, el contenido del dispositivo legal transcrito es contradictorio en sí mismo en cuanto al contenido de su primera y segunda parte, considerando como “acertada a la segunda parte, ya que concuerda con lo dispuesto en la fracción VIII, del artículo 124 y fracción XV, del artículo 202 del Código Fiscal.⁷⁹”

2.4.2. De oficialidad e inquisitorio.

También denominado principio publicístico, forma parte del procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa al igual que el proceso penal o el constitucional.

Sin embargo, al haberse originado el término *inquisitorio* en el proceso inquisitorial que caracterizó a los regímenes absolutistas que vieron la luz antes de la revolución francesa ya no es muy aceptado, máxime que el “procedimiento inquisitorio respondía a una concepción autoritaria del enjuiciamiento criminal, en el que quedaban confundidas las funciones de acusar, defender y juzgar.”⁸⁰

En atención al principio publicístico, dentro del proceso administrativo, “el magistrado instructor tiene mayores poderes en la conducción del proceso, obtención o manera de obtener las pruebas con carácter imparcial, para regular e impulsar el desarrollo de la controversia en vista del interés público que impera en todos los elementos que integran la relación procesal.”⁸¹

Este principio se desprende del contenido de los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como de los diversos 198, IV, 212, segundo párrafo, 230, 232 y 235 del Código Fiscal.

2.4.3. Suplencia de la queja deficiente.

Al ser operante el principio de suplencia de la queja en el juicio contencioso administrativo, se amplían las facultades del juzgador para considerar al particular como parte débil, protegiéndolo en su esfera jurídica para realizar de una manera más efectiva la impartición de justicia.

⁷⁸ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Artículo 125.

⁷⁹ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1121.

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ Íd.

Con motivo de la existencia de este principio dentro de la legislación mexicana, el juzgador se encuentra dotado por ministerio de ley, con facultades para corregir omisiones, errores, imperfecciones o aún deficiencias legales en que haya incurrido al formular su demanda o ampliación a la misma, así como contestar una y otra; además en cuanto a los agravios, conceptos de impugnación, alegatos y razonamientos hechos valer, con la limitante de no variar los hechos expuestos por las partes, la intención o petición formulada y ajustándose a las constancias procesales.

En nuestra materia de estudio existen ocho casos de suplencia de la queja deficiente previstas en Ley o mediante jurisprudencia, a saber:

1. La obligatoria u oficiosa, cuando el promovente del juicio, siendo éste un particular, omite señalar a alguna autoridad como demandada y que deba ser parte, extendiendo la obligación del órgano jurisdiccional a elaborar las copias faltantes de la demanda para poder emplazarla, sin que deba apercibirse en forma alguna al actor.
2. Cuando se determina la revisión oficiosa de la legalidad del procedimiento de instrucción a fin de detectar las violaciones substanciales al mismo y ordenar su reparación.
3. Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.
4. La aplicación obligatoria por los juzgadores, de la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación en materia fiscal y administrativa a favor de cualquiera de las partes al dictarse sentencia.
5. La instrucción de la queja como un juicio independiente a la misma para evitar perjuicios al particular, existiendo el riesgo de que transcurra el término de impugnación sin que lo promueva.
6. La suplencia potestativa limitada a errores en la cita de preceptos que se consideren violados, estatuida en el penúltimo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
7. Cuando el órgano jurisdiccional hace razonamientos que pese a no haber sido expresados están contenidos implícitamente en los argumentos de la demanda, los cuales sí fueron planteados.
8. La suplencia potestativa de la queja en el proceso contencioso administrativo que contiene el penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde se faculta expresamente al Tribunal para hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad administrativa que dictó el acto o resolución impugnada, por ser aquella de orden público.

2.4.4. Igualdad de las partes.

El control jurisdiccional sólo puede operar por razones de naturaleza jurídica. “El órgano jurisdiccional eventualmente podrá bien retirar el acto administrativo de la vida jurídica o modificarlo, dependiendo del caso, pero sólo en atención a la prueba de actualización de alguno de los supuestos de ilegalidad elevados por el legislador a rango de causa invalidante en los términos de la norma jurídica que prevea tal catálogo de motivos invalidantes.”⁸²

Con este argumento, Antonio Sánchez León basa su posterior conclusión de que bajo dicho orden de ideas no es dable ejercer el control jurisdiccional sobre los actos de la administración pública aduciendo motivos de piedad o humanitarismo.

Sin embargo, Sánchez León⁸³ considera que “aún cuando en el juicio fiscal se vulnera frecuentemente por la ley, el principio procesal consistente en la igualdad de derechos y oportunidades de las partes en el proceso, el principio debe subsistir en toda su integridad en el juicio contencioso administrativo llegando hasta sus últimas consecuencias, como lo es la igualdad material y formal de las partes en el juicio, a la que tiende también la socialización del proceso civil.”

Pese a la anterior observación, podemos constatar claramente que la Administración Pública se muestra como un ente titular del interés público el cual defiende en forma desinteresada en contraposición a los gobernados, los cuales actúan parcialmente en representación de intereses egoístas que únicamente a ellos benefician.

2.4.5. Litis cerrada.

“El principio procesal de *litis* cerrada, debe comprender sólo los hechos sometidos a la decisión del juzgador y que no deben cambiarse en el transcurso del juicio por ninguna de las partes ni por el tribunal.”⁸⁴

No corre con la misma suerte el Derecho, el cual sí puede ser invocado en forma múltiple o variada durante las etapas impugnativas siendo el momento procesal oportuno, con la limitación para las autoridades, por se partes, de cambiar la motivación o fundamentación original de la resolución administrativa impugnada, prohibición expresamente consignada en el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“La estructura misma de la *litis* exige que el órgano juzgador, extraño a la Administración Pública, dirima toda controversia de cara a las pretensiones de la parte

⁸² JIMÉNEZ GONZÁLEZ. Op. Cit. p. 427.

⁸³ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1141.

⁸⁴ Íbidem. p. 1142.

en pugna, la Administración Pública y el administrado; viéndose en consecuencia obligado a adentrarse en las profundidades señaladas por dichas partes.”⁸⁵

Ahora bien, en confrontación con los razonamientos vertidos en el punto de estudio precedente, nos encontramos con que los argumentos jurídicos no hechos valer al momento de interponer el recurso administrativo contra la resolución de la cual derivó el acto impugnado pero sí en el juicio deben ser materia de análisis al momento de dictar sentencia en el proceso contencioso administrativo “pero sin que ello implique cambiar los hechos, fundamentación y motivación emitida antes de la contención administrativa”,⁸⁶ figura ésta que constituye una excepción al principio que se estudia la cual doctrinaria y jurisprudencialmente se ha denominado *litis abierta*.

Este principio, ya establecido en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación (actualmente derogado) fue conservado en su correlativo artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, haciéndose extensivo a aquellos casos en que con motivo de la resolución de un recurso administrativo se declare el mismo por no interpuesto o se deseche por improcedente, en el supuesto que la Sala del conocimiento declare su procedencia, el juicio procede contra la resolución objeto del recurso inclusive, pudiéndose formular conceptos de impugnación no hechos valer a manera de agravios en el recurso.

2.4.6. Verdad material o sustantiva y verdad formal.

El primero se refiere a que los magistrados del Tribunal deben descubrir la verdad real de los hechos que se investigan en el proceso, en forma independiente a lo probado y alegado por las partes; por lo que se refiere al segundo, implica el que los magistrados tengan por ciertos o auténticos aquellos hechos que no hayan sido controvertidos.

2.4.7. Legalidad de las formas.

En virtud del acatamiento de este principio “todos los actos procesales deben adoptar la forma establecida en la ley y realizarse en un determinado tiempo y lugar, bien sea, fijado por el órgano jurisdiccional o por la ley.”⁸⁷

El principio en comento, se extiende aún más allá del desarrollo del proceso, pues va dirigida también a las “maneras específicas de integrar el tribunal, perfil técnico de sus integrantes, normas referentes a su competencia”.⁸⁸

⁸⁵ JIMÉNEZ GONZÁLEZ. Op. Cit. p. 429.

⁸⁶ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit., p. 1144.

⁸⁷ Íbidem. p. 1150.

⁸⁸ JIMÉNEZ GONZÁLEZ. Op. Cit. p. 428.

2.4.8. De escritura.

En el proceso contencioso administrativo en México, opera el principio de escritura en contraposición al de oralidad. En virtud de dicho principio, las pretensiones de las partes y las actuaciones del órgano juzgador deben plasmarse por escrito.

Igualmente, es requisito que la resolución impugnada conste en documento escrito, excepción hecha de aquellas en la que se alega que no fue notificada o que se ha configurado la negativa ficta.

Ahora bien, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto **SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**, el 12 de junio de 2009, se introduce en el sistema procesal contencioso administrativo el novedoso sistema de “Juicio en línea”, que vendrá a posicionarse como una excepción al principio de escritura que seguramente en atención al diverso principio de economía procesal llegará a generalizarse al grado que pueda sustituir relegar a un segundo plano al sistema tradicional de juicio escrito o “en vía tradicional” como se denomina en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.4.9. De adaptación del proceso contencioso administrativo.

El proceso contencioso administrativo tiene instituciones procesales singulares en las que las partes están facultadas para cambiar el planteamiento de la *litis* para que el proceso cumpla con la función social que tiene encomendada.

CAPÍTULO TERCERO.

Tramitación del juicio contencioso administrativo.

CAPÍTULO TERCERO.

Tramitación del juicio contencioso administrativo.

3.1. PRESUPUESTOS PROCESALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3.1.1. Naturaleza.

Las normas jurídicas que establecen los presupuestos procesales son de orden público, motivo por el cual no puede renunciarse a los derechos y obligaciones que contienen, ya sea que éstas correspondan al Estado o a los gobernados “porque se anularía el arreglo sistemático y armónico que pretende para satisfacer una necesidad colectiva, realizar el bien común o el evitar un mal general, por lo que debe prevalecer sobre cualquier interés”⁸⁹.

En atención a su naturaleza, los presupuestos procesales deben ser estudiados de oficio por los tribunales, previamente a resolver el fondo del asunto que les haya sido sometido a su consideración.

3.1.2. Concepto.

“Los presupuestos procesales para cualquier juicio, incluyendo al proceso contencioso administrativo, significan suponer previamente la existencia de requisitos, hipótesis, condiciones motivos, circunstancias y antecedentes legales, procesales, esenciales y previos, de orden público, necesarios o indispensables, para que el juicio pueda constituirse o desarrollarse y por lo mismo, tenga existencia y validez jurídica, o bien, para que la relación procesal pueda legítimamente establecerse y determinarse, porque de lo contrario, el proceso estará viciado de nulidad, debido a que no pueden omitirse los presupuestos.”⁹⁰

3.1.3. Clases de presupuestos procesales aplicables.

1. Presupuesto procesal de jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Éste se determina en el artículo 14 de su Ley Orgánica en relación con el 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. De plantearse algún asunto sobre materias fuera de su jurisdicción, el juicio deviene en improcedente.
2. Imposibilidad de darse el presupuesto procesal de Jurisdicción, por impugnación de acto conexo en vía diferente. No hay jurisdicción del Tribunal cuando se haya impugnado un acto conexo en vía diferente, siempre que éste sea antecedente o

⁸⁹ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1287.

⁹⁰ Ídem.

consecuente de otro que haya sido combatido por otra vía. Lo conexo en vía diferente origina la improcedencia del juicio contencioso administrativo.

3. Presupuesto procesal de competencia de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La demanda debe presentarse ante la Sala Regional *competente* de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entendiéndose en este contexto que se refiere a competencia territorial; sin embargo, puede ocurrir que el actor presente su demanda ante una Sala incompetente en cuyo caso de oficio la Sala Regional mediante acuerdo de los tres magistrados que la integran, podrá declararse incompetente y remitir los autos a la que estime competente.
4. Presupuesto procesal de emplazamiento de las partes. Todas las partes que de conformidad con el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tienen ese carácter, deben ser llamadas a juicio a fin de evitar que se transgreda su garantía de audiencia.
5. Presupuesto procesal consistente en el deber de presentar la demanda dentro del plazo legal. Si la demanda no se presente dentro del término de Ley, habrá operado la caducidad de la acción contencioso – administrativa, habiéndose actualizado además la causal de improcedencia identificada como consentimiento de la resolución.
6. Presupuestos procesales de personalidad y personería. Hayan su razón de ser en el hecho de que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios, imponiéndose a las partes la obligación de acreditarlos en cualquiera de las formas previstas en el artículo 5° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que de lo contrario la relación jurídica – procesal no se podría constituir ni desarrollar válidamente.
7. Algunas indicaciones en la demanda como presupuestos procesales. El nombre y el domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante. Mencionar la resolución impugnada. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; los hechos que den motivo a la demanda; los conceptos de impugnación; el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.
8. Documentos que se deben adjuntar a la demanda, como necesarios para cumplir con determinados presupuestos procesales. Las copias para el emplazamiento; el documento que acredita la personalidad para el caso de este presupuesto; el documento en que conste el acto impugnado, para demostrar el objeto de la acción, para que el órgano jurisdiccional pueda desplegar con motivo su actividad; constancia de notificación del acto impugnado, para analizar si la acción no ha caducado.

9. Indicaciones en la contestación de la demanda como presupuestos procesales. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que a juicio de la parte demandada impidan que se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

3.1.4. Casos de improcedencia y sobreseimiento.

- a) Concepto y casos de improcedencia.

Concepto.

Gregorio Sánchez León, en su multicitada obra, precisa que algunos tratadistas confunden la improcedencia de la acción con la improcedencia del juicio contencioso administrativo, aclarando que en esta última se puede llegar a realizar parcialmente la actividad jurisdiccional, “de manera inconveniente, y por lo mismo sin llegar a su fin natural, por tratarse de un juicio improcedente, existiendo por consecuencia, diferencia entre improcedencia de la acción e improcedencia del juicio debiéndose terminarse por impropio, inadecuado e inconveniente mediante el sobreseimiento, por las causas determinadas expresamente por la ley.”⁹¹

La improcedencia de la acción sólo se puede decidir en la sentencia y la improcedencia del juicio antes de que se dicte ésta.

Casos.

Los casos específicos de improcedencia del juicio contencioso administrativo se prevén en el artículo 8º de la LFPCA, los cuales serán examinados aun de oficio y se actualizan cuando se impugnan resoluciones o actos:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.
Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.
- V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

⁹¹ Ibidem. p. 1295.

- 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, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.
Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.
- VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX. Contra reglamentos.
- X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.
- 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. 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.
- XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.
No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.
- XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

b) Concepto y casos de sobreseimiento.

Concepto.

Ignacio Burgoa⁹² menciona con respecto al sobreseimiento que: “Es un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental”.

Casos de sobreseimiento.

Son los previstos en el artículo 9° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pudiendo ser total o parcial, a saber:

⁹² BURGOA ORIGUELA IGNACIO, citado por SÁNCHEZ LEÓN. Íbid. p. 1304.

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- V. Si el juicio queda sin materia.
- VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

3.2. DISPOSICIONES GENERALES.ES.

3.2.1. Interpretación y marco jurídico aplicable.

De conformidad con lo establecido en el artículos Primero y Segundo transitorios de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre del año 2005, este ordenamiento jurídico entró en vigor el 1° de enero de 2006, derogando el Título VI del Código Fiscal de la Federación que comprendía los artículos 197 a 263, siendo a partir de entonces éste el marco jurídico procesal aplicable, con la salvedad que el diverso artículo Cuarto Transitorio establece para los juicios que se encontraban en trámite al momento de la entrada en vigor de la citada ley, los cuales se ajustarían hasta su total resolución a lo establecido en las disposiciones legales vigentes al momento de la presentación de la demanda.

Ahora bien, no puede pasarse por alto que el artículo 1° de la ley *supra* citada establece que las disposiciones de la misma regirán la tramitación del juicio contencioso administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de que México sea parte.

Igualmente, el citado dispositivo prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.2.2. Firma de las promociones.

De conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda promoción deberá contener la firma de su suscriptor, sea esta autógrafa o electrónica (según sea que se tramite el juicio en vía tradicional o en línea), so pena de tenerse por no presentada. Ahora bien, en atención al precepto citado, para el caso de que la persona que promueve ante el Tribunal no sepa o no pueda firmar (tratándose del juicio seguido en la vía tradicional), deberá imprimir su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

En este apartado, resulta conveniente resaltar que las promociones, incluyendo la demanda, deben presentarse en la Oficialía de Partes de la Sala que corresponde conocer el asunto o, en los casos en que legalmente es posible, remitirlas por correo certificado tomándose en este último caso como fecha de presentación la que conste en el sello de correos correspondiente, sin pasar desapercibido que en ocasiones el mismo contiene una posterior a aquella en la que se entregó al servicio postal.

3.2.3. Costas.

La condena en costas no opera dentro del juicio contencioso administrativo, quedando bajo responsabilidad de las partes los gastos que les originen las diligencias que promuevan.

En opinión de Gregorio Sánchez León⁹³, las razones por la que el legislador federal suprimió la condena en costas del juicio contencioso administrativo son las siguientes:

1. El Estado tendría que pagar innumerables condenas en costas por la gran cantidad de juicios que pierde.
2. Se dilatarían los juicios, debido al trámite de los incidentes respectivos;
3. Se inhibirían los particulares de promover juicios; y,
4. En los juicios contencioso administrativos, sólo se trata de imponer el imperio del Derecho Público en las relaciones jurídicas entre la administración activa y los particulares.

Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se instituyó en el artículo 6º un único caso de excepción en que es posible que los particulares sean condenados al pago de costas a favor de la autoridad demandada cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, entendiéndose que se actualiza esta hipótesis cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes e infundados, excepción hecha de cuando se encuentre prevista en Ley el aumento de las cantidades con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, por entenderse que en estos casos no hay beneficio económico por la dilación en el cobro.

⁹³ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1279.

Así las cosas, en apariencia el dispositivo legal mencionado establece un trato procesalmente desigual a las partes al negar a los particulares toda posibilidad de que la autoridad demandada, o inclusive actora, sea condenada a reembolsarle las costas generadas con motivo del juicio y, por otro lado, establecer un supuesto en el cual el accionante persona física o moral de derecho privado sí puede ser condenada al pago de costas a favor de su contraparte. Sin embargo, dicha desigualdad fue parcialmente subsanada por el legislador federal al imponer a las autoridades que figuren como demandadas en el juicio respectivo la obligación de “indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata.”⁹⁴

El mismo precepto establece los tres supuestos en los que legalmente se entiende que la unidad administrativa de la autoridad demandada comete falta grave al dictar la resolución impugnada, las cuales son:

I. Cuando la resolución se anule por ausencia de motivación o fundamentación en cuanto al fondo o a la competencia.

II. Cuando la resolución sea contraria a una jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, siempre que ésta haya sido publicada con anterioridad a la contestación de la demanda.

III. Cuando la resolución impugnada dictada en ejercicio de facultades discrecionales se anule por no corresponder a los fines para lo cuales la ley le confiere las mismas. La reclamación del pago de costas o de la indemnización en su caso, se efectuará siguiendo las reglas para la tramitación de los incidentes que no tienen señalado un procedimiento en particular.

3.2.4. Partes.

En el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se reconoce como partes a:

- I. El demandante.
- II. Los demandados y
- III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El demandante. También denominado actor, es quien promueve el juicio, pudiendo tener esté carácter un particular o una autoridad administrativa. “En el primer caso

⁹⁴ FEDERACIÓN. CÓDIGO FISCAL DE LA. Artículo 6º.

porque se pida la nulidad de una resolución que causa agravio y en el segundo porque se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular.”⁹⁵

Para que se pueda acudir al juicio contencioso administrativo como demandante se requiere demostrar que la resolución impugnada le causa un agravio o afecta sus intereses jurídicos “por lo que puede tener tal calidad, en tratándose del particular, no sólo aquel contra quien se emite el acto, sino también quién, de no impugnarlo, sufrirá un agravio o le afectará en sus intereses jurídicos, o sea, un tercero con interés legítimo”.⁹⁶

Para entender cuando hay un interés legítimo, Margáin⁹⁷ considera que el legislador federal ha tenido presente las diferencias entre aquel y el interés jurídico para permitir que aquellos particulares que sin ser los titulares del derecho subjetivo afectado directamente por la resolución impugnada, puedan acceder a la justicia administrativa cuando dicha afectación trascienda a su esfera jurídica. En el primer caso estaremos en el supuesto del interés jurídico y en el segundo en el del interés legítimo.

Los demandados. Llamados también según palabras de Gregorio Sánchez León⁹⁸, reos, reaccionantes o excepcionantes, tal como se establece en el artículo citado en último término, tienen el carácter de demandados:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación respecto de las materias de competencia del Tribunal.

Independientemente de que originariamente no se le considere en Ley como demandada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la legislación en estudio, aquella podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación.

Además, nos encontramos a propósito de las autoridades demandadas, para el caso de que el accionante sea un particular o un organismo descentralizado en funciones de derecho privado, con uno de los casos de excepción al principio de estricto derecho toda vez que cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada

⁹⁵ RODRÍGUEZ LOBATO. p. 269.

⁹⁶ MARGÁIN. Op. Cit. p. 170.

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1285.

por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo correspondiente.

El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. El tercero según Margáin Manatou⁹⁹ “es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución”.

El tercero podrá apersonarse al juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto en que se le da intervención, corriéndole traslado con copia de la demanda o de la contestación.

Es de hacer notar que Sánchez León¹⁰⁰ considera que el tercero interesado puede tener un derecho incompatible con la pretensión del actor o con la del demandado, por lo que a su juicio debía reformarse el artículo 198 del entonces Código Fiscal de la Federación vigente, toda vez que el diverso numeral 211 del código citado sustentaba legalmente esa posibilidad mientras que aquel, en su fracción IV, indebidamente concluye que el tercero solamente puede tener derechos incompatibles con el demandante.

Ahora bien, tal como ya quedó precisado en otro apartado del presente estudio de investigación, el 1º de enero del 2006 entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y se derogó el Título VI del Código Tributario Federal, en el que se incluían los preceptos citados en el párrafo anterior. Sin embargo, la nueva ley conservó en sus correlativos artículos 3º, fracción II, y 15, respectivamente, el contenido literal de los dispositivos que vinieron a ser sustituidos con lo que se mantuvo el conflicto legal apuntado por Gregorio Sánchez León.

En la actividad jurisdiccional en materia administrativa ha quedado de manifiesto que la aportación del tercero al juicio contencioso ha sido escasa y casi nula ya que “en materia tributaria es difícil que pueda presentarse el caso de un tercero con derechos privilegiados sobre otros contribuyentes o que sea poseedor de una resolución que le otorgue derechos compatibles con la pretensión de otro u otros contribuyentes, salvo el caso de aquellas en que se ordena un reparto adicional de utilidades a los trabajadores que deben ser señalados como demandados por conducto de su sindicato.”¹⁰¹

3.2.5. Representación de las partes.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios, por lo que quien promueve a nombre de otro debe acreditar que le fue otorgada la representación en las formas permitida por la Ley Federal de Procedimiento

⁹⁹ MARGÁIN MANATOU. Op. Cit. p. 177.

¹⁰⁰ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1267.

¹⁰¹ MARGÁIN MANATOU. Op. Cit. p. 178.

Contencioso Administrativo, a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación a la misma, según corresponda.

La representación de los particulares puede acreditarse:

- a) Mediante escritura pública o
- b) Carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- c) Con la resolución judicial respectiva tratándose de incapaces, de la sucesión o del ausente.
- d) Para el caso de que se trate de un menor de edad, la representación será ejercida por quien tenga la patria potestad.

La representación de las autoridades corresponderá:

- a) A las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo y en su caso, según lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- b) Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

Independientemente de lo anteriormente expuesto, el artículo en estudio reconoce a los particulares o sus representantes la facultad de autorizar por escrito a licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, quienes contarán además con facultades para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Con la finalidad de que cada vez que se promueva un nuevo juicio por el mismo demandante, por conducto de un mismo apoderado o representante legal, para que éste no tenga que aportar a cada expediente copia certificada del documento en el que conste la representación, las Salas Regionales cuentan con un registro de poderes.

3.2.6. Litisconsorcio.

“En el juicio contencioso administrativo existe un litisconsorcio pasivo necesario”.¹⁰² Sin embargo, existe litisconsorcio activo necesario sólo excepcionalmente “cuando hay dos o más demandantes en un mismo escrito de demanda, únicamente en los casos de que se trate la impugnación de resoluciones conexas, que afecten intereses jurídicos de dos o más personas, o bien, de impugnación de resoluciones definitivas pronunciadas en los recursos de inconformidad, promovidos por dos o más contribuyentes, en contra de actos de las entidades federativas que falten al cumplimiento de las disposiciones del

¹⁰² SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1286

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, supuestos en los que deberá designarse un representante común.¹⁰³”

En atención a la transcripción anterior, cabe destacar que tal razonamiento formulado por el autor referido fue elaborado al tenor de las disposiciones procesales aplicables al momento de la publicación de su multicida obra, es decir, dentro del marco normativo del Título Sexto del Código Fiscal de la federación, específicamente en el artículo 198 el cual disponía que tenían el carácter de demandados, excepción hecha del juicio de lesividad, la autoridad que dictó la resolución impugnada y “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.”¹⁰⁴ Cabe mencionar que dicha autoridad es la que dictó la resolución impugnada.

Sin embargo, con el inicio de vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la figura jurídica del litis consorcio pasivo se volvió igualmente excepcional, toda vez que ahora el único supuesto en el que opera es cuando se controvierten resoluciones de autoridades federativas coordinadas, caso en el que además de la autoridad que dictó la resolución impugnada, será parte demandada el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o, en su caso, el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte (Artículo 3º, fracción II, inciso c) LFPCA)

Ahora bien, respecto de la litis consorcio activa “se aclara que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante salvo en el caso de que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, caso en el cual los demandantes deberán de designar a un representante común y en caso de no hacerlo lo hará el magistrado instructor al admitir la demanda”¹⁰⁵

3.3. DEMANDA.

La presentación de la demanda es propiamente el primer acto procesal durante la tramitación del juicio contencioso administrativo que se seguirá ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

3.3.1. Providencias antes de su presentación.

El antepenúltimo párrafo del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone: “Cuando las pruebas documentales no obren en

¹⁰³ Íbidem. p. 1287.

¹⁰⁴ FEDERACIÓN. CÓDIGO FISCAL DE LA. Artículo 198, fracción III.

¹⁰⁵ MARGÁIN MANATOU. Op. Cit. p. 171.

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 ese orden de ideas, la providencia que debe cumplir el demandante consiste en solicitar con la debida anticipación los documentos a que se refiere el precepto transcrito.

3.3.2. Plazo para su presentación.

Los plazos para la presentación de la demanda serán los siguientes:

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

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

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

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

A. Casos de suspensión del plazo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la LFPCA, el plazo para interponer la demanda se suspenderá hasta por un año:

- a) Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.
- b) En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial. En este caso la suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Independientemente de los casos anteriores, también se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

B. Presentación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la ley de la materia, el demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

3.3.3. Contenido de la demanda.

La demanda deberá indicar, tal como lo prevé el artículo 14 de la LFPCA:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca. Para el caso de que ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada, entendiéndose por este el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

A. Impugnación de la falta de notificación o la notificación ilegal de un acto administrativo en la demanda.

Es posible que el demandante sostenga que el acto administrativo que combate a través del juicio no le haya sido notificado o que lo haya sido en forma ilegal.

Si afirma conocer el acto, deberá indicar en la demanda la fecha a partir de la cual tuvo conocimiento de su existencia, debiendo exponer además los agravios que se le causan.

Por el contrario, si el actor afirma que no conoce el acto administrativo que está impugnando, el magistrado instructor dará entrada a la demanda y correrá traslado a las autoridades demandadas ordenándoles que al producir su contestación acompañen copia autorizada del acto combatido, así como del documento en que debe constar la notificación del mismo.

3.3.4. Documentos que se deben adjuntar a la demanda.

Con el escrito original de demanda, el actor deberá presentar la documentación señalada en el artículo 15 de la LFPCA, a saber:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste la resolución impugnada.
- IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- VI. 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 autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.
- VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.
- IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información

confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

3.3.5. Acuerdo recaído a la demanda.

Una vez recibida la demanda en la Oficialía de Partes de la Sala Regional que corresponda, sea que haya sido presentada directamente o enviada por correo certificado a través del Servicio Postal Mexicano, ésta será turnada en atención a las reglas que establezca la Sala Superior para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados Instructores.

“El magistrado a quien se le turne una demanda recibe el nombre de Magistrado Instructor, quien tiene a su cargo resolver si procede darle entrada, o que se corrija la irregularidad de que adolece o desecharla; llevar adelante el juicio, resolver todos los aspectos legales que se presenten hasta llegar al cierre de la instrucción y formulación del proyecto de sentencia que se someterá para el examen y, en su caso, la aprobación de los demás magistrados miembros de la Sala”¹⁰⁶

Cabe precisar que el acuerdo recaído a la demanda dictado por el Magistrado Instructor, en cualquiera de los sentidos en que puede consistir, es impugnabile mediante el recurso de reclamación, el cual deberá interponerse dentro del término legal de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación.

a) Admisión.

Si el escrito de demanda contiene todos los datos que establece el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y se han anexado los documentos que deben adjuntarse según sea el caso, el magistrado instructor dictará auto debidamente fundado y motivado en el que admitirá a trámite la demanda, se pronunciará respecto del domicilio para recibir notificaciones señalado, así como de los autorizados para tal efecto, dará cuenta de las pruebas que se admiten y mandará que se notifique en forma personal o por correo certificado al demandante (tratándose de una autoridad la notificación se hará mediante oficio) y ordenará además que se emplace a los demandados y al tercero interesado cuando lo haya, corriéndoles traslado con copia de la demanda y sus anexos para que contesten o se apersonen a juicio, según corresponda, dentro del término de Ley.

En la misma forma procederá el magistrado ponente cuando habiendo formulado prevención como acuerdo recaído inicialmente a la demanda en la forma establecida en

¹⁰⁶ MARGÁIN MANATOU. Op. Cit. 217.

el inciso d), la misma es atendida oportuna y correctamente por el actor o aunque no lo haya hecho procede su admisión.

b) Desechamiento.

Si quien promueve el juicio contencioso administrativo omitió indicar en la demanda su nombre, no indicó cuál es la resolución que pretende impugnar o no formuló conceptos de impugnación el magistrado instructor dictará acuerdo debidamente fundado y motivado en el que desechará la demanda interpuesta por improcedente, en cumplimiento al penúltimo párrafo del artículo 14 de la LFPCA, por ser aquellos requisitos esenciales del escrito de demanda.

En la misma forma procederá el Magistrado Instructor si al analizar los requisitos de procedibilidad del juicio contencioso administrativo advierte que se actualiza alguna de las causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo, enunciadas en el artículo 8° de la LFPCA.

No obstante que por regla general el acuerdo que desecha la demanda se emite inmediatamente después de que ésta se presentó, cabe la posibilidad de que aún cuando hayan estado dadas las condiciones para que el Magistrado Ponente hubiera dictado acuerdo desechatorio y sin embargo, la haya admitido a trámite y que con motivo de tal determinación la parte demandada interpusiera recurso de reclamación en el que la Sala al emitir su resolución lo considerara como procedente y fundado, en cuyo caso revocará el acuerdo combatido y ordenará al Magistrado Instructor que dicte uno nuevo debidamente fundado y motivado en el que se tenga por desechada la demanda.

c) Incompetencia.

Cuando presentada una demanda en alguna Sala Regional, ésta estima que debe conocer una diversa por razón de territorio, los tres magistrados que integran dictarán acuerdo declarando de plano la incompetencia de la Sala el cual comunicarán a la que en su concepto estimen competente y le remitirán los autos originales y una vez recibidos, ésta última decidirá dentro de 48 horas si acepta o no la competencia.

d) Prevención.

Si la demanda no indica todos los requisitos establecidos en el artículo 14 de la LFPCA, siempre que no se trate de aquellos que traigan como consecuencia el desechamiento por improcedente, es decir, que la demanda sea irregular entendiendo por ésta “aquella que no cumple con los requisitos que debe contener, o bien cuando no se acompañan los documentos de la misma”¹⁰⁷, el Magistrado Instructor dictará acuerdo requiriendo al

¹⁰⁷ LUCERO ESPINOSA, MANUEL. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. Ed. Porrúa. 9ª ed. México. 2006. p. 136.

promovente para que en el término de cinco días contados a partir del día siguiente al en surta efectos la notificación del acuerdo correspondiente, subsane las deficiencias indicadas formulando en el acto apercibimiento para el caso de no cumplir en tiempo y forma, el cual se hará en cualquiera de los siguientes sentidos o en ambos según sea el caso:

1. Si la omisión consistió en indicar la autoridad o autoridades demandadas (el nombre del particular o su domicilio tratándose del juicio de lesividad), los hechos que den motivo a la demanda, el nombre y domicilio del tercero interesado, o lo que se pida, el apercibimiento será de tener por no presentada la demanda.
2. Por su parte, si se omitió señalar las pruebas que se ofrecen, aún cuando hayan sido adjuntadas, el apercibimiento consistirá en tenerlas por no ofrecidas. En opinión propia, para que pueda haber lugar a que el Magistrado Instructor formule requerimiento en esta forma, debe haber una ausencia total de ofrecimiento de pruebas o haberse adjuntado pruebas documentales que hagan presumir la intención del demandante de ofrecerlas como tales y que las mismas no hayan sido señaladas en la demanda pues de lo contrario, se le estaría brindando al actor la oportunidad de ofrecer nuevas pruebas sin que sea el momento oportuno para ello.

Igualmente, se requerirá al o los promoventes del juicio contencioso administrativo para que en el mismo término subsane la omisión de acompañar los anexos a que hace referencia en artículo 15 de la LFPCA. “En caso de que el actor no los presente dentro de dicho plazo y se trata de las copias de la demanda para cada una de las partes y de la misma y sus anexos para el titular, o, en su caso, para el particular demandado; el documento en el que el promovente acredite su personería o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada; del documento en el que conste la resolución impugnada o en su caso la instancia no resuelta; de la constancia de notificación de la resolución impugnada, se tendrá por no presentada la demanda”¹⁰⁸.

Por su parte, si la irregularidad que motivó el requerimiento consistió en no haber presentado las pruebas documentales ofrecidas o, de ser el caso particular, el cuestionario para el perito o el interrogatorio al tenor del cual se examinará a los testigos, el apercibimiento consistirá en tener por no ofrecidas las pruebas correspondientes.

El acuerdo preventivo podrá derivar además de la resolución recaída a un recurso de reclamación interpuesto por la parte demandada en el que se hayan hecho valer agravios en el sentido de que la demanda fue indebidamente admitida por ser oscura o irregular. En tal supuesto, previamente haberse tramitado el recurso conforme a

¹⁰⁸ Íbidem. p. 137.

derecho, la Sala correspondiente habrá resuelto revocar el acuerdo admisorio ordenando que en su lugar el Magistrado Instructor dicte acuerdo requiriendo al demandante para que subsane las irregularidades detectadas y formulando el o los apercibimientos correspondientes.

En opinión de Lucero Espinosa, al estar el derecho de los demandantes ligado a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, el mismo “debe ser pleno, para todos los requisitos y documentos que debe contener y anexar a su libelo el actor, y no como se regula ahora, para algunos sí y para otros no.”¹⁰⁹

e) Acuerdo que tiene por no presentada la demanda.

Cuando habiendo sido formulada prevención en la forma descrita en el inciso precedente y la parte actora no cumplimenta el requerimiento en tiempo y forma, el Magistrado Instructor hará efectivo el apercibimiento formulado y en consecuencia tendrá por no presentada la demanda, siempre que la mencionada prevención haya versado en tal sentido.

Al igual que en los incisos correspondientes a los autos desechatorio y preventivo, el acuerdo del instructor en el que tenga por no presentada la demanda puede ser dictado en cumplimiento a una resolución de la Sala en la que se estimó procedente y fundado un recurso de reclamación interpuesto en contra del auto admisorio de la demanda cuando habiéndose requerido al actor con el apercibimiento correspondiente, aquél no cumplió en tiempo y forma.

3.4. EMPLAZAMIENTO.

El emplazamiento constituye el acto procesal por medio del cual una persona o autoridad, es llamada a juicio haciéndosele saber que ha sido demandada, a fin de que comparezca dentro del término de Ley ante el tribunal que ordenó el emplazamiento a defender sus derechos.

Es por eso en la tramitación del juicio contencioso administrativo federal, “Admitida la demanda, se correrá traslado de la misma al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.”¹¹⁰

El emplazamiento en la materia sujeta a estudio debe ajustarse a las siguientes reglas:

1. Deberá efectuarse a más tardar, al tercer día siguiente a aquel en que el expediente haya sido turnado al actuario. De conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la

¹⁰⁹ Ídem. p. 137.

¹¹⁰ SÁNCHEZ LEÓN. Op. Cit. p. 1255.

LFPCA si dejare de cumplir con esta obligación sin causa justificada se le impondrá multa de una a tres veces el salario mínimo correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, siempre que no exceda del 30% de su salario, siendo destituido sin responsabilidad para el estado, en caso de reincidencia.

2. Deberá efectuarse en días y horas hábiles, en el entendido de que éstos son aquellos en que las oficinas de las Salas del Tribunal se encuentran abiertas al público durante el horario normal de labores.

3. El emplazamiento a la autoridad demandada se hará mediante oficio, únicamente a la unidad administrativa que corresponda su defensa jurídica; si se realiza por conducto de su oficialía de partes, se entenderá legalmente hecho cuando en el documento correspondiente obre el sello de recibido de dicha oficina.

4. Cuando el demandado sea un particular, el emplazamiento se hará a las personas a quienes debe notificarse si se presentan dentro de las 24 horas siguientes a aquella en que se haya dictado el acuerdo de admisión de la demanda. Si no se presentare dentro de dicho término, se efectuará personalmente o por correo certificado en el domicilio señalado por la actora.

5. El actuario deberá asentar la razón del envío por correo, de la entrega de los oficios o de la notificación personal, debiendo agregar como constancias al expediente respectivo los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas.

6. Toda vez que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se contienen reglas a observarse para las notificaciones personales, ni para el caso de que el particular demandado no tenga domicilio ni representante legal en el territorio nacional, deberán aplicarse supletoriamente las contenidas en los artículos 310 a 317 y 548 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.5. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.

Una vez que el demandado y el tercero si lo hubiere han sido debidamente emplazados, corren en su contra dos plazos:¹¹¹ uno para objetar la admisión de la demanda otro para contestarla.

El medio legal para objetar la admisión de la demanda es el recurso de reclamación, que podrá ser interpuesto por el demandado o el tercero interesado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido si considera que la demanda ha sido indebidamente admitida por ser oscura o irregular, haciendo valer los agravios correspondientes.

¹¹¹ MARGÁIN MANATOU. Op. Cit. p. 229.

Por otra parte, el demandado podrá contestar la demanda allanándose a las pretensiones de su contraparte en forma total o parcial u oponiendo excepciones y defensas.

3.5.1. Término para contestar la demanda.

De conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la LFPCA, la autoridad o el particular que figuren como demandados deberán contestar la demanda interpuesta en su contra dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, término que correrá individualmente a cada uno de los demandados cuando fueren varios.

El escrito de contestación a la demanda (oficio tratándose de autoridades) podrá presentarse directamente ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional en la que se está tramitando el juicio o remitirse por correo certificado cuando el demandado tenga su domicilio fuera de la sede de aquella. En este último caso, la contestación se tendrá por efectuada el día que se deposite en la oficina correspondiente del Servicio Postal Mexicano.

3.5.2. Contenido.

El artículo 20 de la LFPCA establece que el demandado expresará al contestar la demanda:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- VI. Las pruebas que ofrezca.

VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Ahora bien, es necesario asentar que en la contestación de la demanda las autoridades no podrán cambiar los fundamentos de derecho de la resolución que se está impugnando y para el caso de que ésta sea una negativa ficta, en la contestación de la demanda se expresarán los hechos y el derecho en que se apoya la misma. (Art. 22 LFPCA).

3.5.3. Documentos que se deben adjuntar.

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

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

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

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

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

3.5.4. Acuerdo recaído a la contestación de la demanda.

a) Acuerdo que tiene por contestada la demanda.

Cuando la contestación a la demanda haya sido presentada oportunamente, se hayan señalado todos los datos y adjuntado los anexos que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, o haya atendido el requerimiento formulado, el Magistrado Instructor dictará acuerdo en el que tendrá por contestada la demanda en la forma expresada; por señalando domicilio y autorizados para recibir notificaciones de la parte demandada (delegados en tratándose de autoridades); por haciendo valer causales de improcedencia y sobreseimiento si fuera el caso con la advertencia de que las mismas se valorarán al momento de dictar sentencia; proveerá respecto de la admisión de las pruebas ofrecidas y sobre los incidentes que se hayan hecho valer.

b) Acuerdo que hace saber a la parte actora su facultad para ampliar la demanda.

Este acuerdo lo dictará el Magistrado Instructor complementando el auto admisorio cuando se actualice alguna de las hipótesis previstas en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismas que se estudian con mayor detenimiento en el apartado 3.5. y que aquí solo se enuncian, a saber: cuando se impugna una negativa ficta; contra el acto principal cuando se da a conocer en la contestación a la demanda; cuando se haya impugnado la notificación del acto materia del juicio; cuando se introduzcan cuestiones novedosas por el demandado y cuando se plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad de la demanda.

c) Acuerdo que formula prevención.

Resulta aplicable para el caso de la contestación de la demanda, en lo que se refiere al acuerdo preventivo lo plasmado en el correlativo acuerdo recaído a la demanda en lo que resulte aplicable, el cual en todo caso será únicamente para el caso de que no anexe los documentos con los que acredite su personalidad si el demandado es un particular y no gestione en nombre propio apercibiéndole de tener por no contestada la demanda si no atiende en tiempo y forma el requerimiento.

Para el caso de que no se adjunten los documentos correspondientes a pruebas ofrecidas o adicionadas, el apercibimiento se formulará en el sentido de tenerlas por no ofrecidas o por no adicionadas.

d) Acuerdo que desecha la contestación de la demanda.

El único caso en el que se desechará la contestación de la demanda será en el supuesto de que se presente en la Oficialía de Partes de la Sala del conocimiento o se deposite en el Servicio Postal Mexicano extemporáneamente.

Contrariamente a la sanción que se impone a la parte actora si no formula conceptos de impugnación ni expresa los hechos que den motivo a la demanda consistente en desecharla de plano, para la parte demandada la consecuencia inmediata de no referirse a todos los hechos narrados por el demandante o no verter argumentos tendientes a desvirtuar los conceptos de impugnación, será en tenerla por aceptando los hechos que se le imputen de manera directa en el primer caso y respecto del segundo, pese a que no se prevé en Ley alguna sanción jurídica, es de entenderse que está pasando por alto la oportunidad de manifestarse en defensa de los intereses que representa sosteniendo la legalidad de la resolución impugnada. Sin embargo, ello no es óbice para no poder desvirtuar con elementos probatorios ofrecidos en tiempo y forma lo esgrimido por su contraparte.

e) Acuerdo que tiene por no contestada la demanda.

El Magistrado Instructor dictará este acuerdo cuando se esté tramitando un juicio de lesividad si la contestación se efectúa por una persona distinta al demandado y no

acredita su personalidad en cualquiera de las formas previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para cuando el demandante es un particular,¹¹² no obstante habersele requerido para que subsanara tal irregularidad.

3.6. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

Tal como se plasmó *supralíneas*, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en cinco fracciones, igual número de supuestos en los cuales la parte actora podrá ampliar su demanda los cuales se estudiarán a continuación, debiendo hacer hincapié en que la figura jurídica que se estudia aplica únicamente cuando el demandante es un particular, deviniendo en improcedente para cuando se está ventilando el juicio de lesividad:

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

La negativa ficta constituye una figura propia del Derecho administrativo surgida como una solución a lo que doctrinariamente se ha denominado *silencio administrativo*, consistente (la negativa ficta) en estimar que la autoridad resolvió negativamente una petición o instancia interpuesta por un particular si en el término legal no ha emitido (en algunos casos notificado) una respuesta expresa por escrito.

El plazo legalmente establecido para la resolución de una instancia o para responder una petición es de 3 o 5 meses contados a partir de su presentación en atención a lo previsto en los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, así como del diverso 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a propósito de las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, del recurso de revocación en materia fiscal y de la resolución a un recurso administrativo, respectivamente.

II. Contra el acto principal del cual derive el impugnado cuando se de a conocer en la contestación de la demanda.

A la luz de este precepto legal, debe considerarse como acto principal “aquel que se haya producido durante la tramitación del procedimiento que dio origen a la resolución impugnada, cuando trascienda al sentido de éste y que su desconocimiento por parte del actor afecte sus defensas.”¹¹³

Este supuesto para que el actor pueda ampliar su demanda opera cuando se entera de la existencia del acto principal a partir de que se le notifica la contestación de la demanda.

¹¹² ESQUIVEL VÁZQUEZ, GUSTAVO A. EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS. Ed. Porrúa. 2ª. ed. México. 2004. p. 92.

¹¹³ *Ibidem*. p. 143.

III. Impugnación de notificaciones.

En el supuesto de que en la demanda se haya impugnado además del acto o resolución propiamente materia del juicio su notificación argumentándose que se practicó en forma ilegal o que no se notificó y tomando en consideración que en este caso la autoridad demandada debió haber presentado al contestar la demanda la constancia de notificación e incluso la propia resolución cuando el particular haya manifestado que no la conoce, en la ampliación de la demanda deberá el accionante esgrimir conceptos de impugnación en contra de la citada constancia o en contra del acto desconocido sin pasar por alto que si en un principio expresó que conocía el acto desde la demanda debió haber hecho valer causales tendientes a demostrar la ilegalidad.

IV. Cuestiones novedosas.

En esta hipótesis de procedencia de la ampliación de la demanda obvia decir que en la contestación no pueden variarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. No obstante, es posible que sin violar el mencionado principio, se introduzcan cuestiones que hasta ese momento sean desconocidas para el promovente del juicio, supuesto que se conservó en la ley aplicable actualmente y que fuera incorporada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en la hoy derogada fracción IV del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, tenemos que para la procedencia de la ampliación de la demanda en tales casos se requiere:¹¹⁴

1. Que la autoridad introduzca en su contestación a la demanda temas que recaen sobre hechos o circunstancias que el demandante ignoraba al promover el juicio y,
2. Que esos temas no cambien la fundamentación de la resolución impugnada.

V. Extemporaneidad de la demanda.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se introdujo en el artículo 17 de ésta, una quinta fracción que no se contenía en su correlativo 210 del Código Fiscal de la Federación, consistente en la procedencia de la ampliación del curso inicial cuando la autoridad plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

3.6.1. Plazo para su presentación.

El plazo para ampliar la demanda, al igual que para dar contestación a la ampliación será de veinte días hábiles contados a partir del al en surta efectos la notificación del

¹¹⁴ LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 144.

acuerdo que hace saber a la parte actora su facultad para ampliar la demanda o que la tiene por ampliada.

3.6.2. Contenido y anexos.

Ampliación de la demanda.

Se deberá señalar el nombre del demandante y el número de expediente relativo al juicio en que se actúa, debiendo adjuntar las copias necesarias para el traslado a la autoridad o autoridades demandadas, así como al tercero si lo hubiere, del escrito de ampliación y documentación presentada, resultando aplicables para cuando se ofrezcan pruebas documentales que no obren en poder del accionante, lo dispuesto correlativamente para la demanda. (Art. 17, antepenúltimo párrafo, LFPCA)

Contestación a la ampliación de la demanda.

El demandado deberá expresar los mismos puntos requeridos en la contestación a la demanda y anexar la documentación correspondiente, salvo que la misma ya obre en autos.

3.6.3. Acuerdo recaído.

Presentada la ampliación de la demanda, su contestación o transcurrido el término para hacerlo, el Instructor dictará acuerdo:

- a. Admitiendo a trámite la ampliación de la demanda o teniendo por contestándola si tal acto ocurrió en tiempo y forma o se cumplimentó oportunamente el requerimiento.
- b. Desechándola por extemporánea si del sello fechador de Oficialía de Partes se desprende que se presentó fuera del plazo legal o si habiéndose remitido por correo certificado se depositó habiendo excedido aquel.
- c. Teniendo por precluido el derecho del promovente para efectuarla y si se tratara de la contestación a la ampliación, se harán efectivos los apercibimientos formulados, si dentro del término de Ley el interesado no hizo manifestación alguna.
- d. Formulando prevención en el sentido de requerir para que se adjunten las copias de traslado, las pruebas documentales ofrecidas y no exhibidas aún, los cuestionarios para los peritos o los interrogatorios para el examen de los testigos si se hubieran ofrecido tales medios de prueba. En el primer caso el apercibimiento consistirá en tener por no presentada la ampliación de la demanda o su contestación y en los restantes en tener por no ofrecidas las probanzas.

f. Teniendo por no presentada la demanda si en esa forma se hubiera apercibido a cualquiera de las partes y se haya hecho efectivo el mismo.

3.7. PERIODO PROBATORIO.

Conforme a las disposiciones legales aplicables en el juicio contencioso administrativo federal, si el actor pretende que se reconozca o haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos que dan origen a su derecho y la violación de los mismos y en general para todos los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades demandadas absolviendo posiciones y la petición de informes que versen sobre hechos que no obren en documentos en poder de las autoridades, pudiendo el Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

3.7.1. Ofrecimiento.

En los escritos de demanda y ampliación en su caso, y de contestación a aquellas, deberán ofrecerse las pruebas, relacionándolas con los hechos controvertidos por ser éstos el objeto de la prueba propiamente dicho.

Tratándose de pruebas documentales, además de ofrecerse deberán exhibirse so pena de requerirse su presentación así como de los cuestionarios e interrogatorios por lo que se refiere a las pruebas pericial y testimonial bajo el apercibimiento de tenerlas por no ofrecidas.

Raúl Rodríguez Lobato considera que “lo técnicamente correcto, jurídica y procesalmente, es que el rendimiento de las pruebas sea posterior al conocimiento de la contestación de la demanda, pues sólo hasta entonces se puede saber si hay hechos admitidos por las partes y que, por lo tanto, no requieren ser probados, o bien, cuáles son los hechos dudosos o controvertidos que sí necesitan ser probados. Esto además, permite evitar el rendimiento de pruebas superfluas que sólo abultan inútilmente los expedientes, en detrimento, como se ha dicho del principio de economía procesal.”¹¹⁵

3.7.2. Preparación y desahogo.

Las pruebas documentales, por su propia naturaleza no requieren una preparación específica para su posterior desahogo, salvo de aquellos supuestos de que no obren en

¹¹⁵ RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. Op. Cit. p.p. 276 y 277.

poder del oferente estudiados en otro momento. Igualmente se consideran desahogadas desde su ofrecimiento y presentación al juicio.

Por lo que se refiere a las pruebas testimonial y pericial se sujetarán a las siguientes reglas:

Testimonial.

Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado Instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto.

Pericial.

I. En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II. El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III. En los acuerdos por los que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos.

En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen.

3.8. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

Diez días hábiles después de que haya concluido la substanciación del juicio, no existiendo cuestiones pendientes que impidan la resolución, el magistrado Instructor dictará acuerdo que se notificará por lista haciendo saber a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, los cuales deberán ser tomados en cuenta al dictar sentencia definitiva si es que se presentan en tiempo y forma. (Art. 47 LFPCA)

Vencido el plazo anterior, con alegatos o sin ellos, el Instructor emitirá acuerdo en el que declarará cerrada la instrucción.

A diferencia de lo que se establecía en el hoy derogado artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre del año 2005, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se impone al magistrado relator la obligación de dictar acuerdo expreso declarando cerrada la instrucción, pues en el primero ordenamiento se establecía que al vencimiento del plazo para rendir alegatos, con o sin ellos se daría por cerrada sin necesidad de declaratoria expresa.

3.9. SENTENCIA.

Al constituir la sentencia la segunda etapa del proceso, es a través de ella que se pone fin al litigio y se resuelve el fondo de los hechos controvertidos.

Pese a que doctrinariamente cabe la distinción entre sentencias definitivas y sentencias interlocutorias, siendo estas últimas las que resuelven alguna cuestión incidental sin poner fin al proceso, legalmente no se prevé tal diferencia, atendiendo a que ni en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ni en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la primera, se hace tal clasificación, estableciéndose en aquella que sólo constituyen sentencia las que resuelven el fondo del asunto denominando a las demás genéricamente como resoluciones.

Es por ello, que “la sentencia en el juicio contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones

que han sido objeto del proceso, y que además constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.”¹¹⁶

3.9.1. Momento para dictarla.

De conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Magistrado Instructor dentro de los siguientes cuarenta y cinco días a aquel en que se dictó el acuerdo de cierre de instrucción deberá presentar a consideración de los demás magistrados de la Sala su proyecto de sentencia para que se dicte en definitiva en un plazo máximo de sesenta días.

Para el caso de que la sentencia vaya a ser dictada por la Sala Superior, el plazo que se menciona en el párrafo anterior empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente.

El proyecto de sentencia se aprobará por mayoría o por unanimidad de votos, pudiendo en su caso el disidente formular voto particular razonado en un plazo que no exceda de diez días o limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra.

Si por el contrario, el proyecto no es aprobado por los demás magistrados, el ponente engrosará el fallo con los argumentos vertidos por la mayoría quedando como voto particular.

3.9.2. Contenido.

Del estudio del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Manuel Lucero Espinosa¹¹⁷ indica que la sentencia debe reunir los siguientes requisitos:

1. Se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de la demanda.
2. Si es de condena debe constatarse previamente la existencia del derecho subjetivo violado, y procederá a ordenar la restitución de ese derecho o a la devolución de una cantidad;
3. Si la sentencia es declarativa sólo se concretará a anular o a reconocer la validez de la resolución impugnada.

Si el acto impugnado se hizo consistir en la resolución recaída a un recurso administrativo y el demandante formuló conceptos de impugnación contra de la

¹¹⁶ LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 244.

¹¹⁷ Íbidem. p. 310.

resolución recurrida inicialmente y la Sala del conocimiento encuentra elementos de ilegalidad suficientes, declarará incluso la nulidad de ésta.

3.9.3. Efectos de la sentencia y plazo para su cumplimiento. (Art. 52 LFPCA).

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 la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde que el momento en que se cometió la violación.

IV. Si la resolución se anula por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento, siempre que unos u otros hayan afectado las defensas del particular y trascendido al sentido de la resolución impugnada, se ordenará la reposición del procedimiento o que se emita una nueva resolución.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Si se modifica la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional deberá precisar el monto, el alcance y términos para el cumplimiento de la misma.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión

hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo. En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

3.9.4. Impugnación. (Art. 63 LFPCA)

Las resoluciones dictadas en el juicio contencioso administrativo por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales, que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas, son impugnables ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por turno o por materia para el caso de que existan especializados en materia administrativa que ejerzan jurisdicción en el lugar del juicio.

Si el inconforme es autoridad, la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica podrá interponer recurso de revisión por conducto del órgano del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que haya emitido la resolución que se pretende recurrir, mediante escrito que se presentará dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel e que haya surtido efectos la notificación correspondiente, anexando el escrito de agravios y copias de este para el expediente y para que las demás partes sean emplazadas a defender sus derechos ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda conocer, dentro de los quince días siguientes.

Para que sea procedente el recurso de revisión, deberá referirse a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Revisión adhesiva.

Habiéndose interpuesto recurso de revisión, la parte que obtuvo resolución favorable puede adherirse dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando agravios. La adhesión al recurso corre la misma suerte que éste.

Tramitación del recurso.

El recurso de revisión en el Juicio Contencioso Administrativo se tramitará de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo para el recurso de revisión procedente en dicha materia.

Impugnación por los particulares.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se encuentra previsto ningún recurso o medio ordinario de defensa mediante el cual puedan combatir los particulares las sentencias dictadas, por lo que al operar el principio de definitividad, es procedente el juicio de amparo directo de conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la ley de la materia.

Si el particular promovió juicio de amparo y la autoridad interpuso recurso de revisión contra la misma resolución, ambas instancias serán resueltas por el mismo Tribunal Colegiado de Circuito, en la misma sesión. (Art. 64 LFPCA)

3.10. El Juicio en Línea.

El viernes 12 de junio de 2009, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo contenido total versaba en torno a la creación del sistema de Justicia en línea a implementarse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como una forma novedosa y alterna a la vía escrita tradicional para la substanciación de los juicios que se tramitan ante dicho órgano jurisdiccional.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos Primero, Segundo y Tercero transitorios del referido Decreto, éste entró en vigor al día siguiente de su publicación, concediéndose Tribunal un plazo de 18 meses contados a partir de la entrada en vigor, para que el Sistema de Justicia en Línea inicie su operación, dentro del cual deberán realizar las acciones que correspondan para tal fin, iniciando al momento de la entrada en vigor el desarrollo e instrumentación del mismo, además de promover una campaña masiva entre los usuarios del Tribunal para difundir las disposiciones materia del Decreto.

Asimismo, se dispone en el artículo Séptimo Transitorio, que los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la fecha en que inicie la operación del Juicio en Línea, continuarán substanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

3.10.1. Obligaciones de las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del Sistema de Justicia en Línea.

En el artículo Cuarto Transitorio del Decreto citado, se impone a las autoridades que se ubiquen en este supuesto normativo, la obligación de tramitar su Firma Electrónica Avanzada ante la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, y registrar su Dirección de Correo Electrónico institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio, en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridades demandadas, a partir de los seis meses de la entrada en vigor del presente Decreto, sin exceder para ello del plazo de 18 meses con el que cuenta el Tribunal para iniciar la operación del Sistema de Justicia en Línea.

En el mismo plazo, las unidades administrativas a las que corresponda la representación de las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios contenciosos administrativos deberán instrumentar y mantener permanentemente actualizados los mecanismos tecnológicos, materiales y humanos necesarios para acceder al Juicio en Línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal (Artículo Quinto Transitorio).

3.10.1.1. Sanciones para el caso de incumplimiento.

Con la finalidad de garantizar que las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse a través del Sistema de Justicia en Línea, den cabal cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo Cuarto Transitorio, en el diverso Sexto Transitorio, se prevén sanciones para el caso de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reciba una demanda por medio del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, y constate que la autoridad demandada, incumplió, las cuales serán las siguientes:

1. Se le prevendrá para que en el plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se le notifique dicha prevención, proceda a cumplir con dicha disposición o, en su caso acredite que ya la cumplió.
2. El Tribunal le impondrá una multa de 100 a 200 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y todas las notificaciones que deban hacersele, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad
3. Se requerirá al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de 3 días hábiles, la obligue a cumplir sin demora.
4. En caso de continuar la renuencia de la autoridad, los hechos se pondrán en conocimiento del Órgano Interno de Control que corresponda.

3.10.2. Tramitación del Juicio en Línea.

Para la promoción, substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal a través del Sistema de Justicia en Línea, prevalecerán las disposiciones contenidas en el Capítulo X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, denominado “Del Juicio en Línea”, respecto de otras que se contrapongan a lo establecido en dicho Capítulo, cuyo contenido se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 58-A.- El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este ordenamiento.

ARTÍCULO 58-B.- Cuando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.

Si el demandante no señala expresamente su Dirección de Correo Electrónico, se tramitará el Juicio en la vía tradicional y el acuerdo correspondiente se notificará por lista y en el Boletín Procesal del Tribunal.

ARTÍCULO 58-C.- Cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea conforme a las disposiciones de este Capítulo, señalando para ello su domicilio y Dirección de Correo Electrónico.

A fin de emplazar al particular demandado, el Secretario de Acuerdos que corresponda, imprimirá y certificará la demanda y sus anexos que se notificarán de manera personal.

Si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.

ARTÍCULO 58-D.- En el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal se integrará el Expediente Electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme a los lineamientos que expida el Tribunal.

En los juicios en línea, la autoridad requerida, desahogará las pruebas testimoniales utilizando el método de videoconferencia, cuando ello sea posible.

ARTÍCULO 58-E.- La Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña se proporcionarán, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, previa obtención del registro y autorización correspondientes. El registro de la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, implica el consentimiento expreso de que dicho Sistema registrará la fecha y hora en la que se abran los Archivos Electrónicos, que contengan las constancias que integran el Expediente Electrónico, para los efectos legales establecidos en este ordenamiento.

Para hacer uso del Sistema de Justicia en Línea deberán observarse los lineamientos que, para tal efecto, expida el Tribunal.

ARTÍCULO 58-F.- La Firma Electrónica Avanzada producirá los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.

ARTÍCULO 58-G.- Solamente, las partes, las personas autorizadas y delegados tendrán acceso al Expediente Electrónico, exclusivamente para su consulta, una vez que tengan registrada su Clave de Acceso y Contraseña.

ARTÍCULO 58-H.- Los titulares de una Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña serán responsables de su uso, por lo que el acceso o recepción de las notificaciones, la consulta al Expediente Electrónico y el envío de información mediante la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, les serán atribuibles y no admitirán prueba en contrario, salvo que se demuestren fallas del Sistema de Justicia en Línea.

ARTÍCULO 58-I.- Una vez recibida por vía electrónica cualquier promoción de las partes, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal emitirá el Acuse de Recibo Electrónico correspondiente, señalando la fecha y la hora de recibido.

ARTÍCULO 58-J.- Cualquier actuación en el Juicio en Línea se efectuará a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal en términos del presente Capítulo. Dichas actuaciones serán validadas con las firmas electrónicas y firmas digitales de los Magistrados y Secretarios de Acuerdos que den fe según corresponda.

ARTÍCULO 58-K.- Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de esta Ley, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

Tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la presente Ley y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

ARTÍCULO 58-L.- Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico. El Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba.

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal la promoción correspondiente a su ofrecimiento, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

ARTÍCULO 58-M.- Para los juicios que se substancien en términos de este capítulo no será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que la Ley establece, salvo que hubiese tercero interesado, en cuyo caso, a fin de correrle traslado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos.

En el escrito a través del cual el tercero interesado se apersona en juicio, deberá precisar si desea que el juicio se continúe substanciando en línea y señalar en tal caso, su Dirección de Correo Electrónico. En caso de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, a fin de que se prosiga con la instrucción del juicio en línea con relación a las demás partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones

y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en un Juicio en la vía tradicional.

ARTÍCULO 58-N.- Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuarán conforme a lo siguiente:

I.- Todas las actuaciones y resoluciones que conforme a las disposiciones de esta Ley deban notificarse en forma personal, mediante correo certificado con acuse de recibo, o por oficio, se deberán realizar a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

II.- El actuario deberá elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten a la misma. Dicha minuta, que contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario, será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

III.- El actuario enviará a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

IV.- El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío señalado en la fracción anterior.

V.- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, conforme a lo señalado en las fracciones anteriores, cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

VI.- En caso de que en el plazo señalado en la fracción anterior, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal no genere el acuse de recibo donde conste que la notificación fue realizada, la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

ARTÍCULO 58-O.- Para los efectos del Juicio en Línea son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las Oficinas de las Salas del Tribunal.

Las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario, presentadas el día y hora que conste en el Acuse de Recibo Electrónico que emita el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, en el lugar en donde el promovente tenga su domicilio fiscal y, por recibidas, en el lugar de la sede de la Sala Regional a la que corresponda conocer del juicio por razón de territorio. Tratándose de un día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.

ARTÍCULO 58-P.- Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal, deberán registrar en la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, la Dirección de Correo Electrónico Institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridad demandada.

En el caso de que las autoridades demandadas no cumplan con esta obligación, todas las notificaciones que deben hacerse, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

ARTÍCULO 58-Q.- Para la presentación y trámite de los recursos de revisión y juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del Juicio en Línea, no será aplicable lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Secretario General de Acuerdos del Tribunal, los Secretarios Adjuntos de Sección y los Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y de Salas Regionales según corresponda, deberán imprimir el archivo del Expediente Electrónico y certificar las constancias del juicio que deban ser remitidos a los

Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se impugnen resoluciones de los juicios correspondientes a su mesa.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que así lo solicite el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado se podrá remitir la información a través de medios electrónicos.

ARTÍCULO 58-R.- En caso que el Tribunal advierta que alguna persona modificó, alteró, destruyó o provocó la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea, se tomarán las medidas de protección necesarias, para evitar dicha conducta hasta que concluya el juicio, el cual se continuará tramitando a través de un Juicio en la vía tradicional.

Si el responsable es usuario del Sistema, se cancelará su Firma Electrónica Avanzada, Clave y Contraseña para ingresar al Sistema de Justicia en Línea y no tendrá posibilidad de volver a promover juicios en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las responsabilidades penales respectivas, se impondrá al responsable una multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción.

ARTÍCULO 58-S.- Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

3.10.3. Conceptos legales aplicables al Juicio Contencioso Administrativo.

Con la entrada en vigor del Decreto a que se ha venido haciendo referencia, se adicionó a la Ley de la materia el artículo 1-A, en el cual se definen vocablos contenidos en la misma y que resultan aplicables tanto al Juicio en Línea como al tramitado en la vía tradicional.

I. Acuse de Recibo Electrónico: Constancia que acredita que un documento digital fue recibido por el Tribunal y estará sujeto a la misma regulación aplicable al uso de una firma electrónica avanzada. En este caso, el acuse de recibo electrónico identificará a la Sala que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento digital fue recibido en la fecha y hora que se consignen en dicha constancia. El Tribunal establecerá los medios para que las partes y los autorizados para recibir notificaciones puedan verificar la autenticidad de los acuses de recibo electrónico.

II. Archivo Electrónico: Información contenida en texto, imagen, audio o video generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

III. Boletín Procesal: Medio de comunicación oficial impreso o electrónico, a través del cual el Tribunal da a conocer las actuaciones o resoluciones en los juicios contenciosos administrativos federales que se tramitan ante el mismo.

IV. Clave de acceso: Conjunto único de caracteres alfanuméricos asignados por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a las partes, como medio de identificación de las personas facultadas en el

juicio en que promuevan para utilizar el Sistema, y asignarles los privilegios de consulta del expediente respectivo o envío vía electrónica de promociones relativas a las actuaciones procesales con el uso de la firma electrónica avanzada en un procedimiento contencioso administrativo.

V. Contraseña: Conjunto único de caracteres alfanuméricos, asignados de manera confidencial por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a los usuarios, la cual permite validar la identificación de la persona a la que se le asignó una Clave de Acceso.

VI. Dirección de Correo Electrónico: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, señalado por las partes en el juicio contencioso administrativo federal.

VII. Dirección de Correo Electrónico Institucional: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, dentro del dominio definido y proporcionado por los órganos gubernamentales a los servidores públicos.

VIII. Documento Electrónico o Digital: Todo mensaje de datos que contiene texto o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

IX. Expediente Electrónico: Conjunto de información contenida en archivos electrónicos o documentos digitales que conforman un juicio contencioso administrativo federal, independientemente de que sea texto, imagen, audio o video, identificado por un número específico.

X. Firma Digital: Medio gráfico de identificación en el Sistema de Justicia en Línea, consistente en la digitalización de una firma autógrafa mediante un dispositivo electrónico, que es utilizada para reconocer a su autor y expresar su consentimiento.

XI. Firma Electrónica Avanzada: Conjunto de datos consignados en un mensaje electrónico adjuntados o lógicamente asociados al mismo que permita identificar a su autor mediante el Sistema de Justicia en línea, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. La firma electrónica permite actuar en Juicio en Línea.

XII. Juicio en la vía tradicional: El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales.

XIII. Juicio en línea: Substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta Ley, a través del Sistema de Justicia en Línea.

XIV. Sistema de Justicia en Línea: Sistema informático establecido por el Tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.

XV. Tribunal: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO CUARTO.
Medidas cautelares.

CAPÍTULO CUARTO.

Medidas cautelares.

4.1. Distinción entre medidas y providencias cautelares.

Previamente a intentar definir, o mejor dicho a conceptualizar el término medidas cautelares en el ámbito procesal que es donde se sitúa nuestro tema de estudio, es conveniente analizar brevemente el origen gramatical de los vocablos medida y providencia para efecto de poder diferenciar entre uno y otro tomando en cuenta que la gran mayoría de los autores distintos a Calamandrei demuestran su indeterminación para precisar si debe hablarse de medidas o de providencias cautelares, siendo incluso “manifiesto que se usan los términos como equivalentes e intercambiables, pero sin esfuerzo sostenido para optar por uno u otro.”¹¹⁸

En ese orden de ideas, el citado ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, partiendo del análisis doctrinal de Eduardo Couture, indica que “*medida* proviene del bajo latín *metita*, de igual significado, post verbal del verbo latino *metior, iri*, “medir”, cuyo participio pretérito en el latín clásico era *mensus*, mientras que en la baja época se adoptó la forma analógica *metitus*, de donde el castellano *medido* o *medida*.”¹¹⁹

Continúa el jurista mexicano partiendo de lo expuesto por el procesalista sudamericano, analizando ahora la providencia en el ámbito judicial, indicando que se trata de “un cultismo jurídico tardío, formado sobre el latín eclesiástico *providentia* –iae (que se refería solamente a la Divina Providencia), para servir de sustantivo al verbo proveer en su acepción jurídica. En el latín clásico *providentia* significa “sagacidad, capacidad para prever”. Es un derivado del verbo *provideo-ere* “prever”, compuesto de *pro* “por adelantado” y *video,-ere* “ver”.¹²⁰

De lo anteriormente expuesto, el mencionado ex ministro arriba a la conclusión de que la providencia se traduce en una medida cautelar por preverse adelantadamente “una situación que no debe aceptarse pasivamente dadas sus consecuencias lesionantes para un posible justiciable, debe dictarse una medida adecuada a dicha previsión”.¹²¹

Al respecto, Carnelutti¹²² manifiesta que es sobre el hecho, entendido como lo ocurrido entre las partes, constituye la materia sobre la cual el juez opera, de ahí su valor y el por qué al ser un segmento de la historia, una abstracción que no está firme, el juez “corre el riesgo de que mientras lo trabaje se le escape de las manos”.

¹¹⁸ CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO V. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO. Ed. Porrúa. México. 2006. P. 66.

¹¹⁹ Ídem.

¹²⁰ Íd.

¹²¹ Íbidem. p. 67.

¹²² CARNELUTTI, FRANCESCO. DERECHO PROCESAL CIVIL Y PENAL. Biblioteca Clásicos del Derecho Procesal. Volumen 4. Ed. Harla. México. 1997. p. 228.

Volviendo momentáneamente a nuestro tema de estudio desde la perspectiva de Juventino V. Castro quien a su vez analiza a Couture, es de mencionarse que la palabra cautelar es un “derivado culto y moderno de *cautela*, y éste del latín popular (arcaico y de baja época) *cautela*, -ae, derivado de *cantus*, a, um, cauto, participio pretérito de caveo –ere prevenir (se), tener cuidado”¹²³

Ahora bien, Carnelutti denomina providencia cautelar al mandato del juez para inhibir “que algo se haga o bien, ordena que algo ya hecho se deshaga o bien, que se haga algo todavía no hecho.”¹²⁴ Atendiendo a la necesidad de que impedir un inminente cambio, eliminar uno ya ocurrido e incluso anticiparlo.

Abunda en la materia el tratadista italiano al introducir el término de proceso cautelar para denominar al proceso diverso del de cognición o de ejecución, del que emana el mandato judicial que es la providencia cautelar que no puede tener un carácter ordinario toda vez que su alcance es claramente sustancial y extraprocesal sin limitarse a regular el desarrollo del proceso, razonamiento que se complementa con el de su compatriota Giuseppe Chiovenda, quien considera que “el poder jurídico de obtener una de estas resoluciones es una forma por sí misma de acción (acción aseguradora)”¹²⁵, el cual se analizará con mayor detenimiento el apartado correspondiente a la naturaleza de las medidas cautelares.

De lo anteriormente expuesto, se justifica la indiferencia con la que se emplean los vocablos providencias y medidas cautelares, quedando comprendidas las primeras dentro de las segundas, sin que ello implique que todas las medidas cautelares sean propiamente una providencias, en atención a lo expuesto por el mismo Chiovenda quien incluso tiene a bien hablar de medidas provisionales de cautela o de conservación “porque se dictan con anterioridad a la declaración de la voluntad concreta de ley que garantiza un bien, o antes de que se lleve a cabo su actuación , como garantía de ésta y varían según la diversa naturaleza del bien que se pretende”¹²⁶, excluyendo categóricamente todos aquellos modos de garantizar el derecho cuando no interviene el juez mediante alguna resolución, motivo por el cual para efectos del presente estudio de investigación en lo subsecuente se emplearán indistintamente, sin perjuicio de diferenciarlas con posterioridad atendiendo a las circunstancias particulares del caso.

Concluye su exposición al respecto Juventino V. Castro y Castro, con su postura de incredulidad ante la posibilidad de que pueda afirmarse que la suspensión del acto reclamado en el proceso de amparo no tenga “nada que ver con las providencias cautelares, pretendiéndose que no existe relación entre aquélla y éstas.”¹²⁷

¹²³ CASTRO Y CASTRO. Supra. Cit.

¹²⁴ CARNELUTTI. Op. Cit. p. 229.

¹²⁵ CHIOVENDA, GIUSEPPE. CURSO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Biblioteca Clásicos del Derecho Procesal. Tomo 6. Ed. Harla. México. 1997. p. 115.

¹²⁶ CHIOVENDA, citado por CASTRO Y CASTRO. Op. Cit. p. 67

¹²⁷ Ídem.

4.2. Concepto de medidas cautelares.

Habiéndose clarificado la distinción entre los términos medidas y providencias cautelares o, más propiamente dicho aclarando los motivos de la indefinición de los tratadistas para usar en ocasiones ambos indistintamente, se cuentan ahora con elementos para conceptualizar a las “medidas cautelares”.

Manuel Lucero Espinosa, en su ya citada obra define a las medidas cautelares diciendo que “son instrumentos establecidos en la ley a favor del demandante, con la finalidad de asegurar el resultado del juicio”¹²⁸.

Por su parte, Eduardo Couture las define como “aquellas dispuestas por el juez con el objeto de impedir los actos de disposición o administración que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en él.”¹²⁹

De las definiciones anteriormente transcritas podemos apreciar, que se desarrollan atendiendo a su finalidad, además de que en la primera su autor considera como finalidad de las medidas cautelares asegurar el resultado del juicio sin que abunde ni explique si al mencionar *el resultado del juicio* se refiere a la resolución en cuanto a los hechos controvertidos o si lo que pretendió en su definición fue hacer extensivo dicho resultado a la ejecución de la sentencia dictada en el juicio sin que tampoco especifique que deban ser dictadas por el juzgador, contexto bajo el cual encontrarían cabida también aquellos medios que Chiovenda considera excluidos de considerarse como medidas cautelares.

En cambio, Couture se ocupa además al definir a las medidas cautelares en cuanto a su finalidad, del aseguramiento de la ejecución de la decisión dictada en el juicio, lo cual hace al hablar de *eficacia*, para lo que debemos tomar en cuenta que la sentencia dictada en un juicio será eficaz en la medida en que logra surtir efectos en el mundo real, garantizando efectivamente la creación, extinción, modificación o reconocimiento tangible de un derecho o de una obligación; es decir, puede hablarse de eficacia en el grado en que una norma jurídica individualizada mediante una resolución concebida originariamente como una abstracción se concretiza materialmente.

Las definiciones en comento son ampliadas en cuanto a su finalidad protectora por la emitida por Ramiro Podetti en su obra Tratado de las medidas cautelares al decir que son “actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a pedido del interesado o de oficio, para asegurar bienes o pruebas o mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas o satisfacción de sus necesidades urgentes; como un anticipo que puede o no ser definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona y de los bienes, para hacer eficaces las sentencias de los jueces.”¹³⁰

¹²⁸ LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 182.

¹²⁹ COUTURE citado por Ídem.

¹³⁰ PODETTI citado por Íd.

4.3. Presupuestos de las medidas cautelares.

En concepto de Manuel Lucero Espinosa¹³¹ para proceder a la adopción de las medidas cautelares por parte del juzgador, se requiere que concurran los siguientes presupuestos procesales:

- Apariencia del buen derecho (*fomus boni iuris*).
- Peligro de la mora procesal (*periculum in mora*).
- Interés público o, en su caso, interés personal de terceros afectados.

En relación con el primero, señala que consiste en la obligación del juzgador de verificar que de los elementos aportados por el actor se desprenda la apariencia del derecho invocado por éste, advirtiéndose de manera probable o al menos verosímil la ilegalidad de la resolución impugnada o que se pretende impugnar, sin que por ello se exija “el examen de la certeza del derecho pretendido sino sólo la existencia de un grado de verosimilitud de su existencia.”¹³²

El citado autor menciona que la razón de ser de esta exigencia radica en el propósito propio de la justicia cautelar evitando de esa manera que la medida cautelar llegue a servir para fines ajenos a su naturaleza jurídica, evitando así tanto el abuso del poder del lado de las autoridades como la burla de las resoluciones de las autoridades por parte de los particulares.

Por lo que se refiere al presupuesto correspondiente al peligro de la mora procesal, el mismo tratadista resalta que “tal aspecto estiba en la existencia del peligro en la demora que puede generarse por la temporalidad entre la presentación de la demanda y la resolución final que haga por transcurso del tiempo el fallo final resulte prácticamente ilusorio o ineficaz.”¹³³

Doctrinariamente, se han distinguido dos vertientes en cuanto al peligro en la demora, a saber:¹³⁴

- **El peligro de infructuosidad**, consistente en que la sentencia dictada en el juicio principal, no obstante haya sido favorable al actor, no pueda producir frutos, es decir, que no sea eficaz; y,
- **El peligro en la tardanza**, que implica la posibilidad de que en el periodo comprendido entre la presentación de la demanda y el dictado de la sentencia definitiva se llegue a ejecutar la resolución impugnada provocando que el litigio quede sin materia o que se cause daño irreparable al actor.

¹³¹ LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 185

¹³² Ídem.

¹³³ Íd.

¹³⁴ Íbidem. p. 187.

En cuanto al último de los presupuestos indicados, es de resaltarse que si con el otorgamiento de la medida cautelar solicitada se pudiera afectar el interés público, la misma resultará improcedente. Idéntica suerte correrá la solicitud si causara daños patrimoniales a terceros, entre ellos la Administración Pública, salvo que en estos casos se otorgue garantía suficiente para responder de los daños.

Al respecto, Chioventa identifica como condición de la medida cautelar (o preventiva según los razonamientos expuestos en el apartado correspondiente), el temor de un daño jurídico, entendido como “la inminencia de un posible daño a un derecho o a un posible derecho”.¹³⁵

4.4. CARACTERES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Las medidas cautelares se caracterizan por ser:¹³⁶

- **Instrumentales**, tomando en cuenta que carecen de un fin propio, están subordinadas y ordenadas al juicio principal.
- **Provisionales**, en atención a que subsisten a partir de que se dicta la resolución que las concede y hasta que causa estado la sentencia definitiva, habida cuenta de aquellos casos en que pueden ser revocadas con anterioridad caso que más bien encuadraría en la característica siguiente.
- **Flexibles**, también llamadas mutantes toda vez que en cualquier momento de su vigencia pueden ampliarse, mejorarse, sustituirse o revocarse.

4.5. CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Partiendo de la clasificación doctrinaria de las medidas cautelares en la forma propuesta por Manuel Lucero Espinosa en la obra multicitada, tenemos los siguientes criterios:

- a) En razón de la forma en que se encuentran legisladas
- b) En razón de sus efectos.
- c) En razón de lo que pretenden proteger.

Bajo el primer criterio de clasificación, las medidas cautelares pueden ser:

1. **Nominadas**. Cuando el legislador expresamente las identificó y reguló de manera separada en la ley.
2. **Innominadas**. También conocidas como genéricas, son aquellas establecidas en Ley mediante una cláusula abierta, es decir, no se encuentran contempladas

¹³⁵ CHIOVENDA. Op. Cit. p. 115.

¹³⁶ *Ibid.* p. 188.

específicamente en el ordenamiento jurídico sino que se concede al juzgador la facultad discrecional para adoptar “cualquier medida que, en cada caso concreto, permita adecuarse a la variedad de hechos y situaciones que puedan presentarse en la realidad del proceso jurisdiccional.”¹³⁷

En razón de sus efectos, las medidas cautelares se subdividen a su vez en:

1. **Conservativas.** Cuando tienden a conservar una situación de hecho existente. El interés público en relación al arreglo provisional del litigio mediante el mantenimiento de hecho atiende a la razón fundamental de eliminar la defensa privada.¹³⁸
2. **Innovativas.** Buscan lograr desde el principio un cambio en la situación existente, anticipando los efectos del proceso si el resultado de éste favoreciera al actor. La existencia de las medidas cautelares de innovación, parte del principio de que “el buen éxito del proceso, tanto desde el punto de vista del conocimiento como de la ejecución, depende, por lo que atañe a su propia posibilidad o al menos a su plenitud, de una serie de circunstancias materiales, sin cuyo concurso el accertamiento o la ejecución fallarían total o parcialmente a su finalidad.”¹³⁹

Por último, atendiendo al criterio de lo que pretenden proteger las medidas cautelares pueden ser:

1. Para asegurar bienes.
2. Para asegurar personas.
3. Para asegurar pruebas.

4.5.1. Medidas cautelares positivas.

Las medidas cautelares positivas no están definidas legalmente, ni en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ni en el ordenamiento supletorio, pese a que en el artículo 26 del primer cuerpo normativo se prevé la posibilidad de que la Sala Regional del conocimiento las dicte, por lo que se abordará su estudio a partir de las consideraciones doctrinales que al respecto han emitido algunos estudiosos de la materia.

Así, tenemos que esta clase de medidas cautelares, que entrarían dentro de la clasificación de las medidas cautelares innovativas, atendiendo a los criterios ya estudiados, surgen de la ineficacia que tiene la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado cuando éste se hace consistir en una resolución denegatoria de algún derecho, “ya que carece de eficacia en los casos de inactividad administrativa y en los de actividad administrativa no limitadora o interventora.”¹⁴⁰

¹³⁷ LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 188.

¹³⁸ CARNELUTTI, FRANCESCO. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Biblioteca Clásicos del Derecho Procesal. Tomo 5. Ed. Harla. México. 1997. p. 49.

¹³⁹ *Ibidem*. p. 50.

¹⁴⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS citado por LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 189.

En ese orden de ideas, Juan Manuel Campo Cabal, en su obra “Perspectivas de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo”, define a la medida cautelar positiva como “una cautela que puede ser invocada por los administradores en un proceso contencioso administrativo, para hacer ejecutar provisionalmente lo que ha sido denegado o prohibido por un acto administrativo, mientras transcurre el proceso principal en que se ha impugnado el acto aludido”¹⁴¹

Las medidas cautelares positivas vienen a suplir el campo de inoperancia de la suspensión respecto de actos denegatorios o prohibitivos para que temporalmente se realice lo negado o prohibido mientras el proceso sigue su curso.

Tratándose del juicio contencioso administrativo federal considerando el peligro en la demora. “La Sala Regional podrá decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo”¹⁴².

4.6. EL PROCESO CAUTELAR.

Tal como se adelantó en el apartado 4.1. el término Proceso Cautelar es introducido en la doctrina procesal y estudiado ampliamente por el tratadista italiano Francesco Carnelutti, en sus obras intituladas “Derecho Procesal Civil y Penal” e “Instituciones de Derecho Procesal Civil”, en las cuales ubica el proceso cautelar como una forma de composición provisional del litigio encaminada a conseguir las finalidades de jurisdicción y de ejecución, las cuales implican en su concepto un costo considerable que debe ser valorado sobre todo en orden con el tiempo, toda vez que “la duración del proceso es uno de los defectos humanos, que aun cuando quepa perfeccionar su regulación, no podrán jamás ser eliminados del todo. Aunque como suele decirse, la justicia puede ser rápida, entre el comienzo y el fin del proceso, tanto jurisdiccional como ejecutivo, media necesariamente un periodo de tiempo durante el que continúa el litigio, con todos los daños que de él derivan.”¹⁴³

Continúa su exposición el tratadista italiano citado en el párrafo precedente indicando que con la finalidad de prevenir los datos anotados es que se han determinado medidas encaminadas a un arreglo provisional de la situación que ha brotado o que está por surgir con motivo del litigio, antes de que el proceso comience o mientras se desenvuelve.

Así, tal arreglo provisional requiere asemejarse al proceso o, más propiamente dicho penetrar en su ámbito, mediante “una serie de actos que realizan las partes frente a un órgano del Estado, o viceversa.”¹⁴⁴ Por lo tanto, se distingue frente al proceso

¹⁴¹ CAMPO CABAL, JUAN MANUEL, citado por Íbidem. p. 188.

¹⁴² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Artículo 25

¹⁴³ CARNELUTTI, FRANCESCO. Op. Cit. p. 47.

¹⁴⁴ Ídem.

jurisdiccional y al ejecutivo, un tercer tipo de proceso en atención a su finalidad, siendo éste el que ha tenido a bien denominar Carnelutti *proceso cautelar*, el cual se contrapone a aquellos en cuanto a su finalidad misma, pero a su vez se identifica unas veces con uno y otras con el otro “puesto que los actos del proceso cautelar son, según los casos, los mismos de que se vale la jurisdicción o lo mismos que sirven para la ejecución”¹⁴⁵, arribando a la conclusión de que los rasgos propios que presenta el proceso cautelar son desde el punto de vista funcional pero no en cuanto a la estructura se refiere agregando que la figura del proceso cautelar desaparecerá para ser reabsorbida en la del proceso de conocimiento o en la de ejecución.

4.6.1. Fin del proceso cautelar.

Para poder determinar el fin del proceso cautelar, partiremos de las aportaciones que al efecto a hecho a la doctrina el propio Carnelutti, quien inicia su exposición tratando de dilucidarlo partiendo de su carácter instrumental resaltando que su existencia depende del proceso de cognición o de ejecución, según sea el caso, ubicando en este “descubrimiento” un paso notable en la resolución de la “aporía” que implica un proceso contencioso cuya definición deja subsistente la litis.¹⁴⁶

Sigue manifestando Carnelutti respecto del problema planteado que “no lo resuelve la concepción del proceso cautelar como dirigido a dar una sistematización de hecho a la litis, porque el proceso, cualquiera que sea, no puede dejar de tener efectos jurídicos”¹⁴⁷ y aún cuando la medida cautelar no tenga la efectividad de la cosa juzgada produce efectos jurídicos y no solamente históricos.

Ahora bien, respecto de la fórmula de la composición provisional de la litis, considera que tampoco es idónea para resolver el problema en cuestión por limitarse a definir su efecto pero si aclarar su fin, por lo que “no deja entender cómo y por qué una composición provisional de la litis pueda ser útil, sin embargo para su composición definitiva.”¹⁴⁸

Partiendo pues de los razonamientos anteriormente plasmados, determina que el fin del proceso cautelar es la tutela del proceso mismo, a diferencia de los procesos de conocimiento y de ejecución cuya finalidad es la tutela del derecho, por lo que su eficacia es mediata a través de otro proceso, la tutela del proceso.

Hasta aquí se ha enfocado la relación entre el proceso cautelar y los procesos de cognición y de ejecución, restando explicar la necesidad de que haya otro proceso que garantice la función del otro del cual deriva y que en palabras del citado tratadista no es fácil pero puede resumirse en “evitar, dentro de los límites de lo posible, aquellas alteraciones en el equilibrio inicial de las partes que pueden derivar de la duración de un proceso.”¹⁴⁹

¹⁴⁵ Íd.

¹⁴⁶ CARNELUTTI, FRANCESCO. DERECHO PROCESAL CIVIL Y PENAL. p. 230.

¹⁴⁷ Ídem.

¹⁴⁸ Íd.

¹⁴⁹ Íbidem. p. 231.

El fin del proceso cautelar se origina en el fin mismo del Derecho entendido como el orden normativo al servicio de la sociedad y sus componentes humanos. Apunta el maestro Ignacio Soto Sobreyra y Silva, la causa final, es decir, el fin del Derecho no es otra que el Bien Común.¹⁵⁰

Sin embargo “el Derecho no puede tener la pretensión de ser todo lo que se requiera para alcanzar el bien de la comunidad. Esto se consigue a través de la Justicia y la Seguridad Jurídica”¹⁵¹.

En ese contexto, la seguridad y la certeza jurídica “se subordinan después de lo valoral, al grado de eficiencia y eficacia que se logre y se conserve, por parte de la autoridad, en la aplicación y vida auténtica del derecho promulgado.”

Por lo anterior, si el fin del derecho es el de preservar el Bien Común a partir de la seguridad y la certeza jurídica, la instauración de un proceso cautelar por parte del legislador se traduce en una clara intención de instituir mecanismos que favorezcan el eficaz cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales mediante la aplicación al caso concreto las normas jurídicas correspondientes.

4.6.2. Función del proceso cautelar.

Con lo hasta aquí expuesto se ha intentado aclarar el fin del proceso cautelar quedando pendiente de estudio su función la cual resulta de lo que la propia institución tiende a alcanzar y además del límite dentro del cual puede ser alcanzado, siendo a este punto precisamente a donde se dirige el problema de su autonomía.

Para determinar la mencionada función, Carnelutti parte de la certeza de la composición de la litis del proceso de conocimiento en cuanto a la relación entre las partes y a continuación plantea respecto del proceso cautelar las siguientes interrogantes: ¿declara o no la certeza? Y, en su caso ¿qué es lo que declara cierto?, indicando que a la primera no se le puede dar una respuesta negativa, toda vez que en el proceso cautelar el juzgador también debe decidir por lo que su función también es la de dar certeza.

En consecuencia “la respuesta a la segunda pregunta es, que el proceso cautelar se dirige a la declaración de certeza de meros hechos, en orden a los cuales es necesario o cuando menos oportuno que se inhíba, se elimine o se anticipe un cambio de la situación existente entre las partes y, por tanto, se disponga que se cumplan otros hechos idóneos para garantizar el desarrollo del proceso de cognición o de ejecución para la composición de la litis.”¹⁵²

¹⁵⁰ SOTO SOBREYRA Y SILVA, IGNACIO. TEORÍA DE LA NORMA JURÍDICA. 2ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2003. p. 15.

¹⁵¹ Íbidem. p. 16.

¹⁵² CARNELUTTI, FRANCESCO. Op. Cit. p. 232.

Igualmente, tal como se mencionó con anterioridad respecto del fin del proceso cautelar, en cuanto a su función, se asimila a la función del Derecho consistente en “contribuir efectiva y necesariamente a que se consiga y consolide el conjunto de todos los supuestos y organizaciones públicos y privados, a fin de que todos los hombres desde la posición y función que ocupan en la sociedad, cumplan con su destino material y moral.”¹⁵³

4.6.3. Acción y jurisdicción cautelares.

Habiendo sido estudiados ampliamente en el capítulo primero del presente trabajo de investigación los conceptos y elementos de la acción y de la jurisdicción en términos generales, ha llegado el momento de ubicarlos en el ámbito de las medidas cautelares o más precisamente, en el del proceso cautelar sobre todo si consideramos que estas mismas “fuerzas” operan en los procesos de cognición en relación circular.

La jurisdicción cautelar implica la misma potestad del juez para conocer y resolver la litis trabada en el proceso, así como la acción es el mismo derecho de la parte frente al juez aunque se manifieste para un fin y cumpla con una misión diversa a la del proceso de conocimiento o al de ejecución.

“La unidad fundamental de la jurisdicción y de la acción cautelar con la jurisdicción y con la acción, como se desarrolla en el proceso definitivo, de cognición o de ejecución, explica cómo y por qué el juez del proceso cautelar opera mediante la interpretación o, en cuanto sea necesario, con la administración, del mismo modo en que opera en el proceso definitivo.”¹⁵⁴

En este punto, es oportuno precisar que en el proceso cautelar como en el proceso definitivo surge el mismo problema respecto de si para que opere la cautela resultante del primero es suficiente la cognición o si es necesaria la ejecución, pues no debe pasarse por alto que así como puede ocurrir que la obligación cautelar impuesta se cumpla espontáneamente, también es posible que deba recurrirse a la ejecución forzada.

4.6.4. Cautela judicial.

Al igual que los procesos cognitivo y ejecutivo, el cautelar genera un resultado, sin que exista en el vocabulario jurídico una palabra o frase que englobe cómo son las cosas en cuanto al cumplimiento del proceso cautelar. En ese orden de ideas, al advertir Carnelutti¹⁵⁵ el riesgo de incompreensión que implicaría el hablar de cosa cautelada o sistematizada, en su concepto resuelve con prudencia tal disyuntiva al introducir el término “cautela judicial” para denotar el resultado del proceso cautelar y la providencia o medida cautelar.

¹⁵³ SOTO SOBREYRA Y SILVA. Op. Cit. p. 19.

¹⁵⁴ CARNELUTTI, FRANCESCO. Op. Cit. p. 235.

¹⁵⁵ Íbidem p. 242.

4.6.4.1. Valor práctico.

Una vez que se ha dejado claro que el proceso cautelar opera con la finalidad de que no se altere el equilibrio inicial entre las partes, es de resaltarse que el mismo no puede ir más allá de anular tal desigualdad, la cual en la mayoría de los casos existe ideológicamente, en forma abstracta sin que llegue a reflejarse concretamente en la realidad dado que muchos otros factores conspirarán para que durante el desarrollo del proceso de cognición o del ejecutivo se desequilibre la situación contradictoria puesta en conocimiento del juzgador.

4.6.4.2. Valor lógico.

El valor lógico de la cautela judicial, entendida como el resultado del proceso cautelar en los términos anotados con anterioridad, se obtiene al confrontarlo con los diversos resultados de los procesos de cognición y de ejecución, en atención a que éstos apuntan a la certeza, mientras que aquel hacia la probabilidad, o dicho de otra forma tal como lo indica Carnelutti, en términos de verdad o de verosimilitud.

“En rigor lógico, el contraste cualitativo que aparece a primera vista entre cautela y cosa juzgada, se resuelve, y hasta se disuelve en una diferencia cuantitativa concerniente al grado de la probabilidad o, en otros términos, de la ponderación del juicio que da lugar a la elección; verdaderamente, el juicio no puede nunca proporcionar más que una probabilidad y es precisamente de esto de lo que nace la necesidad de la elección; todo se reduce, en cuanto al proceso cautelar, a la suficiencia, para elegir, de un juicio menos ponderado, esto es, de un menor grado de probabilidad.”¹⁵⁶

4.6.4.3. Valor jurídico..

Partiendo de lo que se expuso sobre los caracteres de las medidas cautelares, el valor jurídico de la cautela judicial es provisional en tanto que a diferencia de la actividad desarrollada por el juzgador en los procesos de cognición y de ejecución consistente en establecer lo que debe ser, después de que ha confrontado y ponderado los elementos probatorios que le han acercado las partes y ha agotado todos los recursos posibles para realizar una elección, en el proceso cautelar el carácter sumario de éste deviene en una resolución fundada en la apariencia del buen derecho y ante la inminencia del peligro en la demora.

4.7. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

Las medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo están previstas en el Capítulo III del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, intitulado precisamente “De las medidas cautelares”, que comprende los artículos 24 a 28

¹⁵⁶ Ídem.

de la citada ley y quedando incluida en el referido capítulo la tramitación de la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

Ahora bien, cabe hacer la precisión de que las llamadas medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo tuvieron una regulación legal expresa a partir del 1º de enero del año 2006, fecha de entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre del 2005. Ordenamiento éste que vino a derogar las normas jurídico - procesales que hasta entonces preveían la tramitación de los juicios seguidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contenidas en el título VI del Código Fiscal de la Federación el cual comprendía los artículos 197 a 263 de dicho ordenamiento.

Con la promulgación y consecuente inicio de vigencia de la ley citada, es decir, al extraer del Código Fiscal de la Federación las normas adjetivas aplicables al proceso contencioso administrativo se disipó la controversia hasta entonces surgida entre los estudiosos del Derecho Administrativo que ponían en tela de juicio la conveniencia de aplicar al proceso contencioso de impugnación de los actos administrativos en general, lineamientos jurídicos creados para impugnar actos derivados del procedimiento fiscal federal en lo particular, pues a partir de ese momento se contó con una codificación procesal en el ámbito contencioso administrativo aplicable para el caso de que los particulares, o aún las autoridades, quisieran poner en conocimiento del órgano jurisdiccional correspondiente para su resolución, algún conflicto de intereses surgido con motivo del actuar de los órganos administrativos de la Administración Pública, no solamente en el ámbito federal sino incluso en el estatal y municipal en los casos previstos en Ley.

Así, entre otras cosas, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo incorpora la institución procesal de las medidas cautelares a favor del demandante como una novedad de vital importancia para el aseguramiento del resultado del juicio, implementándose asimismo el procedimiento específico al tenor del cual se tramitarán en la vía incidental pero sin definirse o expresarse, ni siquiera en forma ejemplificativa los actos en los que consistirán o que podrán consistir de lo que se desprende que tales medidas cautelares entonces serán innominadas, no obstante que la ley a la que se ha venido haciendo referencia prevé la posibilidad de que se decreten medidas cautelares positivas, a solicitud de parte o de oficio por el Magistrado Instructor, inclusive.

En ese orden de ideas, previo a entrar al estudio del procedimiento a seguir para que sean decretadas las medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo y una vez que se haya precisado el fundamento constitucional, así como el alcance de las facultades que en ese sentido se conceden al Magistrado Instructor que esté conociendo de algún asunto en el que se solicite sean decretadas es conveniente analizar algunas de las incidencias que se dieron durante el proceso legislativo del cual derivó el ordenamiento legal citado en párrafos precedentes, cabiendo hacer mención de que en la iniciativa original presentada por los entonces Senadores de la República Fauzi Hamdán Ammad y Jorge Zermeño Infante.

4.7.1. Fundamento constitucional de las medidas cautelares.

Todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado según lo dispone el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en cumplimiento al citado mandato constitucional, el órgano legislativo debe ajustarse a lo preceptuado en nuestra Carta Magna fundando y motivando no solo su actividad legislativa sino el resultado mismo el cual por ningún motivo debe ir más allá y mucho menos contravenir lo dispuesto en la Constitución, sobrando decir que para el caso de que así llegara a suceder, jurídicamente los gobernados y aún los demás órganos de autoridad cuentan con medios para la defensa de sus intereses.

En ese orden de ideas, las disposiciones legales en las que se prevé la facultad del accionante en el juicio contencioso administrativo federal para solicitar que se decreten en su favor medidas cautelares no podían ser la excepción.

El fundamento constitucional de las medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo federal lo encontramos en el tercer párrafo del artículo 17 constitucional, en el que se establece a la letra: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.”¹⁵⁷

Con lo anterior, el legislador federal cumple con el mandato constitucional citado al adoptar los medios jurídicos necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones judiciales dictadas a su vez para asegurar el derecho de los gobernados a la tutela judicial efectiva, consagrado en el segundo párrafo del mismo precepto constitucional que reza:

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”¹⁵⁸

Con dicho mandamiento, se consagra en la Ley Fundamental la garantía individual consistente en el derecho a la tutela judicial efectiva, sintetizando en consecuencia que “las medidas cautelares implican una pretensión de tutela anticipada o el anticipo asegurativo de la garantía jurisdiccional, al servicio del proceso contencioso.”¹⁵⁹

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva ha sido definido jurisprudencialmente por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una

¹⁵⁷ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 17.

¹⁵⁸ Ídem.

¹⁵⁹ LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 183.

pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.”¹⁶⁰

El respeto al derecho a la tutela judicial efectiva en el juicio contencioso administrativo se materializa al obtener una sentencia efectiva, entendida como aquella que no sea puramente declarativa o ilusoria por el transcurso del tiempo sino que se logre la ejecución.

4.7.2. Las medidas cautelares durante el proceso legislativo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Presentación de la iniciativa.

En la sesión de la Cámara de Senadores celebrada el día 18 de octubre del año 2001, correspondiente a la LVIII legislatura, se dio cuenta con una iniciativa de Ley presentada, por el entonces senador Fauzi Hamdán Ammad, miembro de la Comisión Parlamentaria del Partido Acción Nacional en dicha cámara. La mencionada iniciativa se refería al proyecto de “Decreto por el cual se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, que de aprobarse vendría a derogar el Título VI del Código Fiscal de la Federación, denominado “Del Juicio Contencioso Administrativo”, el cual comprendía los artículos 197 a 263 del citado ordenamiento.

El legislador adujo en su exposición de motivos principalmente la necesidad de los particulares para contar con los medios de defensa idóneos y adecuados para defender sus derechos frente a los actos de la administración pública federal, además de la necesidad de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un procedimiento ágil, seguro y transparente para la tramitación de los asuntos de su jurisdicción al advertirse que el que se encontraba vigente entonces había sido rebasado por la realidad social.

La iniciativa estaba orientada por cuatro criterios fundamentalmente:

1. Aspectos generales, previendo la posibilidad de que los particulares impugnaran actos administrativos de carácter general distintos a los reglamentos que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación les causaran algún agravio; la condenación en costas a favor de la autoridad demandada; la obligación de la autoridad demandada de indemnizar al particular actor por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.
2. Reducción significativa de los plazos para el ejercicio de derechos procesales con la finalidad de dar una mayor agilidad y rapidez a la substanciación de los juicios.

¹⁶⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Época. Registro número 181,552. Tomo: XIX. Mayo de 2004. Tesis: 1a. LIII/20004. p. 513.

3. El establecimiento de un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, incluyendo las dictadas en materia de suspensión, logrando con ello dar un gran paso para lograr la auténtica justicia administrativa.

4. El establecimiento de un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive incorporando la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que se hace necesario consolidar su evolución, incorporando a la Ley la facultad del Tribunal de otorgar tal clase de suspensiones, toda vez que la ampliación de la competencia del Tribunal así lo exige, reconociéndose el acertado criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que constituye uno de los avances más importantes en las últimas décadas, en la materia de suspensión, como un mecanismo de medida cautelar, respecto de la ejecución de los actos impugnados.

Cabe mencionar que la iniciativa tal como fue presentada en la cámara de origen no contenía título, capítulo o artículo alguno que se refiriera a las medidas cautelares las cuales no estaban previstas en cuanto a su procedencia ni mucho menos en cuanto a su tramitación.

Sin embargo, en el cuerpo mismo del texto al hacer alusión a los criterios que orientaban la iniciativa, el propio legislador advierte que la suspensión, cuya procedencia y tramitación sí estaba prevista en el artículo 24 del proyecto de Ley, como un mecanismo de *medida cautelar* respecto de la ejecución de los actos impugnados, observación que sustenta la viabilidad del procedimiento que en el particular proponía el senador.

Para efectos del presente estudio se abordará específicamente con la diligencia requerida el análisis del contenido del numeral citado en el párrafo anterior, en el punto 5.3.2. de este trabajo de investigación.

La iniciativa presentada fue turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos para su discusión y posterior presentación ante el pleno de la Cámara.

Discusión en la Cámara de origen.

- a) Discusión y dictamen emitido en las Comisiones Unidas.

Luego de casi dos años de haber sido turnada a Comisiones, durante los cuales se discutió ampliamente el proyecto de decreto al que nos hemos venido refiriendo, durante la cual, con el ánimo de perfeccionar las disposiciones de la Ley, se recibieron diversas propuestas presentadas por el Senador David Jiménez González, finalmente fue emitido el Dictamen elaborado al interior de las comisiones con fecha 9 de septiembre de 2003, en el cual se consideraron propuestas que a criterio de los legisladores miembros de las Comisiones Unidas de la Cámara de origen, resultaban atinadas y estimaron que eran procedentes,

razón por la cual se efectuaron algunas modificaciones a la iniciativa presentada entre las cuales se encontraban algunas en materia de suspensión y de medidas cautelares, siendo el momento oportuno para entrar al estudio de estas últimas.

En cuanto a las medidas cautelares se refiere, se adicionó al Título II, el capítulo III (artículos 24 a 27), denominado “De las medidas cautelares” bajo el argumento de que resultaba necesario incluirlas a efecto de dotar a la Ley de mayor seguridad jurídica para los particulares, y tomando en consideración que en algunos casos, de no decretarse las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente, motivo de la resolución impugnada, se podría dar lugar a que el litigio quedara sin materia o se causara un daño irreparable al actor.

Los artículos citados del Dictamen formulado al interior de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos establecían a la letra:

“CAPITULO III

De las medidas cautelares

ARTÍCULO 24. Antes de iniciarse el juicio, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia a causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

I. El escrito en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio para oír notificaciones en sede de la Sala Regional ante quien se interpone la medida cautelar;
- b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma;
- c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y
- d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.

II. Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

- a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y
- b) Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II, se tendrá por no interpuesto el incidente.

El Magistrado Instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes. En los casos en que se pueda causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

En los demás casos que conozca la Sala Regional, ésta podrá dictar las medidas cautelares cuando las pida el actor pero deberá motivar cuidadosamente las medidas adoptadas; para ello, el particular justificará en su petición las razones por las cuales medidas son indispensables.

ARTÍCULO 25. En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promoviente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se la hayan solicitado.

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

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

Si el obligado por las medidas cautelares no da cumplimiento a éstas o la autoridad no admite la garantía, la Sala declarará, en su caso, la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a dichas medidas e impondrá al renuente una multa por el monto equivalente de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale. En este caso, el solicitante tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, a la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios al servidor público.

Cuando se otorgue la medida cautelar, la misma dejará de tener efectos y se procederá al cobro de la garantía otorgada, si la demanda no se presenta dentro del término previsto en el artículo 13 de este ordenamiento.

ARTÍCULO 26. La Sala Regional podrá decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

ARTÍCULO 27. en los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a un tercero, la Sala Regional las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios que con aquéllas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, la Sala Regional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Las medidas cautelares podrán quedar sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas.

Por su parte, la autoridad puede obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular; en cuyo caso, el Tribunal, considerando cuidadosamente las circunstancias del caso, puede no dictar las medidas cautelares. En este caso, si la sentencia definitiva es contraria a la autoridad, la Sala Regional, la Sección o el Pleno debe condenarla a pagar la indemnización administrativa correspondiente.¹⁶¹

De la transcripción anterior, se aprecia que el contenido de los numerales del citado dictamen difería con el los incluidos en el que fue finalmente aprobado y publicado únicamente en lo siguiente:

1. Se establece como momento oportuno para lo solicitud de las medidas cautelare antes de iniciarse el juicio; en la Ley aprobada se deja en claro que solamente se podrá promover el incidente de medidas cautelar hasta que haya iniciado el juicio.
2. Se concedía al Magistrado Instructor, para que dicte resolución decretando o negando las medidas cautelares solicitadas, el plazo de 3 días contados a partir de que haya recibido el

¹⁶¹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DICTAMEN DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. Artículos 24 a 27.

informe solicitado a quien se impute el acto o que haya vencido el término para presentarlo; se aprobó finalmente un plazo de 5 días.

3. Como consecuencia del momento que se manejaba para la interposición de la solicitud, se establecía que la medida dejaría de surtir efectos y se procedería al cobro de la garantía ofrecida si no se presentaba la demanda dentro del término establecido para ello.

Es importante mencionar que ya en este dictamen se prevé la posibilidad de que la Sala Regional decreta medidas cautelares positivas y que el capítulo III, se refería única y exclusivamente a las medidas cautelares innominadas, tratando en capítulo diverso lo relativo a la suspensión.

El dictamen fue discutido en la sesión del pleno del Senado el 11 de noviembre de 2003.

b) Discusión en el pleno de la Cámara de Senadores.

Durante la sesión citada en último término, bajo la presidencia del Senador Raymundo Cárdenas González, se dio lectura al dictamen presentado por las Comisiones Unidas y una vez aprobada la omisión de la segunda lectura se procedió a discutirlo primero en lo general y después en lo particular.

Durante la discusión en lo general, el único orador inscrito para participar en uso de la voz lo fue el Senador Fauzi Hamdán Amad, quien hace especial énfasis en las bondades del dictamen puesto a consideración por ser “producto de un esfuerzo enorme, desde hace más de dos años, de los propios Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; del Foro Mexicano de Abogados; de la propia administración pública centralizada y descentralizada a quienes le fue solicitada su opinión, recomendaciones y adiciones para esta ley.”

Igualmente, resaltó las principales novedades del citado dictamen, en cual en las propias palabras del legislador había sido sumamente enriquecido con las aportaciones hechas por sus compañeros legisladores y particularmente por el Senador David Jiménez González, señalando que la principal era en materia de medidas cautelares manifestando al respecto: “Finalmente, lo más importante es que se establece un mecanismo cautelar y de suspensión de los actos que se demandan, para que se suspendan de gran avanzada; yo diría que en esta ley se recoge el mecanismo cautelar de previsión contra la ejecución de los actos administrativos, aún más allá de las que en materia de amparo la Corte a través de muchos años de instancia jurisprudencial ha establecido los casos en que separa la película de los actos, la suspensión del acto, reclamado en este caso, el acto de administrativo.

Entonces, hay un capítulo específico sobre medidas cautelares en casos de urgencia, ante la inminencia de ejecución de un acto administrativo en agravio de los particulares, antes de que se presente la demanda contra un acto ya notificado o que simplemente se haga sabedor del particular, y los casos de la suspensión del acto, cuando, precisamente, revierta en perjuicio del particular, si no se hace la suspensión del mismo”.

Finalizada la intervención, se procedió a la discusión del dictamen en lo particular, con la intervención de varios senadores respecto de artículos reservados para tal efecto por las Comisiones Unidas.

Durante la discusión en lo particular, se hicieron observaciones y propuestas respecto de diversos artículos, entre ellos el 28 correspondiente a la suspensión. Sin embargo, en relación con las medidas cautelares en lo particular no se generó discusión alguna.

Tras la discusión en lo particular, el dictamen fue aprobado en la Cámara de origen el día 13 de noviembre de 2003, turnándose a la Cámara de Diputados para efectos constitucionales.

Discusión en la Cámara revisora.

El 19 de noviembre del año 2003, se recibió en la cámara de diputados la minuta con el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso administrativo firmada por el entonces presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, Senador Carlos Chaurand Arzate, en la forma en que se había aprobado en la citada cámara de origen.

En fecha 19 de Marzo de 2004, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Minuta respectiva, a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público, para su estudio y dictamen, la cual fue analizada en sesión ordinaria por los Diputados integrantes de las Comisiones Unidas reunidas en Pleno estimando procedente realizar algunas modificaciones a la Minuta enviada por el Senado de la República, con la finalidad de dar mayor certeza jurídica a los actores y a las instituciones jurídicas consagradas en este ordenamiento de naturaleza adjetiva, entre ellas algunas significativas en relación con las medidas cautelares que se analizarán enseguida.

Primeramente, se incorporan en un mismo capítulo, el III, del Título II, las medidas cautelares y la suspensión de la ejecución del acto impugnado, manteniéndose la denominación de dicho capítulo “De las medidas cautelares”, ante la consideración de las Comisiones Dictaminadoras en el sentido de que no era técnicamente viable mantenerlas en capítulos separados “en virtud de que la naturaleza jurídica de estas dos instituciones permite concluir que la suspensión es una especie dentro de las Medidas Cautelares y no existe razón para darles un tratamiento independiente.”

En segundo término, se modifica el preámbulo del artículo 24 para el efecto de establecer que las medidas cautelares se pueden dictar hasta una vez iniciado el juicio, bajo el argumento de que tratándose de la impugnación de resoluciones sobre el cobro de contribuciones no se pueden dictar medidas cautelares antes de la presentación de la demanda por la importancia que tiene para el estado obtener oportunamente los recursos o la garantía del interés fiscal.

El texto del reformado quedó de la siguiente forma, permaneciendo intocado en sus demás párrafos y fracciones:

"Artículo 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia a causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público."

Sobre el particular es de manifestarse que a título personal considero que el argumento formulado por las Comisiones Unidas de la Cámara revisora que motivó la reforma del artículo 24 para establecer que las medidas cautelares pueden decretarse hasta una vez iniciado el juicio y no previamente como estaba previsto en la Minuta enviada por la Cámara de origen, es por demás fuera de todo contexto en atención a lo que se expone en los párrafos subsecuentes.

Primeramente, el motivo que las comisiones dictaminadoras esgrimen para fijar como momento oportuno para promover la solicitud de medidas cautelares, se constriñe a la importancia que en materia de contribuciones tiene para el estado oportunamente los recursos o la garantía del interés fiscal, con lo que se excluyen automáticamente aquellas hipótesis de procedencia para la impugnación de resoluciones dictadas en materia administrativa pues no se precisa que solamente al impugnar una resolución que determine el cobro de contribuciones puedan solicitarse las medidas cautelares hasta que haya iniciado el juicio, sino que indebidamente se hace extensivo a todos los demás supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado, se dice que no deben dictarse medidas cautelares contra resoluciones que requieran o determinen el cobro de contribuciones por la importancia de que el estado obtenga recursos o se le garantice el interés fiscal, motivo éste por demás infundado toda vez que el mismo artículo 24, (23 del Decreto aprobado en la legisladora), establece que el "Magistrado Instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes. En los casos en que se pueda causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar", por lo que si en el mismo texto de proyecto legislativo sujeto a estudio se otorgan facultades al juzgador para exigir el otorgamiento de garantía para responder de los daños y perjuicios donde evidentemente queda comprendido el interés fiscal, por lo que entonces el argumento esgrimido por los miembros integrantes de las Comisiones Unidas que dictaminaron el proyecto de Ley en la Cámara de Diputados resulta por demás infundado.

Por si fuera poco, no se debe pasar por alto que con ello se incrementa el *periculum in mora*, en sus dos vertientes de peligro de infructuosidad y peligro en la tardanza, conceptos estudiados con motivo de los presupuestos de las medidas cautelares que la doctrina procesal identifica.

Con las modificaciones hechas por las Comisiones se devolvió la Minuta a la Cámara de Senadores para su discusión y en su caso aprobación.

Aprobación y promulgación.

Habiendo sido discutida nuevamente en las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, fue presentada a manera de dictamen el 4 de octubre de 2005, ante el pleno de la Cámara de origen, siendo aprobada en esta misma fecha tal como había sido turnada por la colegisladora.

Aprobado el Dictamen en la citada sesión, pasó al Poder Ejecutivo para efectos constitucionales, siendo finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el día primero de diciembre del año 2005, iniciando su vigencia el 1° de enero de 2006.

4.7.3. Las medidas cautelares en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente.

4.7.3.1. Momento oportuno para solicitarlas y su duración.

En aplicación de lo dispuesto en el texto del artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el incidente de solicitud de medidas cautelares puede promoverse solamente hasta que se haya iniciado el juicio contencioso administrativo, traduciéndose con ello que legalmente se establece como requisito de procedencia del incidente respectivo la existencia previa de un juicio en el que se haya impugnado alguna resolución administrativa con el carácter de definitiva.

Las medidas cautelares dictadas durarán hasta que la sentencia definitiva quede firme, con la facultad de que la Sala Regional, por causas supervinientes que lo justifiquen, pueda modificar o revocar la resolución en la que hayan sido decretadas o negadas.

4.7.3.2. Procedimiento para solicitarlas.

Las medidas cautelares por regla general se tramitarán a petición de parte por escrito en la vía incidental, por cuerda separada y respetando el derecho de audiencia de la contraparte. “El legislador confirió al Magistrado Instructor la facultad discrecional de otorgar o decretar la medida cautelar que estime pertinente, la que sea precisa en cada caso, cualquiera que sea su naturaleza, incluso las de carácter positivo”.¹⁶²

Requisitos del escrito de solicitud de medidas cautelares.

La promoción en la que se solicite sean decretadas medidas cautelares deberá contener los siguientes requisitos de procedencia: (Artículo 24 LFPCA)

a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

¹⁶² LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 190.

- b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.
- c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y
- d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.

El artículo citado menciona enseguida, en la fracción II, que con el escrito de solicitud de medidas cautelares deberán anexarse comentarios consistentes en:

- a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y
- b) Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

En relación con la fracción transcrita es conveniente hacer las siguientes observaciones:

1. Es gramaticalmente incorrecto que se haya utilizado la expresión de que se “anexarán los siguientes comentarios” para precisar el requisito de presentar las copias necesarias para correr traslado del escrito en el que se solicita la medida o las medidas cautelares, las cuales no son un “comentario” sino que constituyen anexos que materialmente deben ser exhibidos y no solamente *comentados*.

2. Sobra decir que en el referido numeral se exija expresamente al solicitante de las medidas cautelares que acredite el derecho para gestionar la medida en atención a que de acuerdo a lo dispuesto en el diverso artículo 5º del mismo ordenamiento legal, en el juicio contencioso administrativo federal no procede la gestión de negocios y de la sola lectura del mismo artículo 24 se desprende que las medidas cautelares solamente pueden ser solicitadas hasta que haya iniciado el juicio, luego entonces, para solicitar la medida es requisito *sine qua non* la existencia de un juicio debidamente radicado mediante el auto de admisión de una demanda en la cual invariablemente la parte actora debió haber acreditado mediante prueba documental que colme los extremos del artículo 5º, la personalidad para comparecer, por sí mismo o en representación de diversa persona.

Sin embargo, es viable que tal exigencia halle su razón de ser en el hecho de que el incidente de medidas cautelares (más propiamente dicho “incidente de solicitud de medidas cautelares”) se tramita por cuerda separada al no ser de los denominados “incidentes de previo y especial pronunciamiento”, siendo así indispensable que a manera de comentario se acredite el derecho para gestionar la medida que se solicita para lo que bastaría que el solicitante hiciera mención de las pruebas documentales con las que acreditó su personalidad al presentar la demanda de fondo, no obstante que ha sido práctica frecuente en las diversas Salas Regionales que los incidentes que se llevan por cuerda separada se registran bajo el mismo número de expediente con las anotaciones correspondientes.

Si el promovente de la solicitud incumple con alguno de los requisitos precisados el incidente se tendrá por no interpuesto sin que se precise si el magistrado instructor debe resolver de plano o si previamente debe formular requerimiento al impetrante de las medidas cautelares para que subsane las omisiones.

Adicionalmente, aunque no se impone de forma expresa, el actor incidental tiene la obligación de cumplir con el requisito de ofrecer y en su caso otorgar garantía para responder de los daños y perjuicios que se pudieran llegar a causar a la contraparte o a terceros con la concesión de la medida, tal como se precisará más adelante.

La naturaleza del requisito precisado con anterioridad es de eficacia de la medida otorgada y no de procedencia del incidente de solicitud de ésta.¹⁶³

Substanciación del incidente de medidas cautelares.

Presentada la promoción incidental con los requisitos de Ley, el magistrado instructor dictará auto en el que “ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de 3 días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos.”¹⁶⁴

En el acuerdo, el magistrado instructor debe resolver además sobre las medidas previas solicitadas, de emergencia y positivas.

En el plazo de cinco días hábiles contados a partir de que se reciba el informe solicitado o que haya vencido el término para rendirlo sin que así haya ocurrido, la Sala Regional dictará resolución decretando o negando las medidas cautelares solicitadas y pronunciándose desde luego respecto de la admisión de la garantía ofrecida, concediendo al promovente tres días para otorgarla so pena de que las medidas cautelares decretadas queden sin efectos por ser éste un requisito de eficacia.

Aspectos a considerar al resolver la solicitud.

Para el otorgamiento de las medidas cautelares deberá tomarse en cuenta:

- Los elementos aportados por el solicitante de la medida, así como los presentados por la autoridad para su negación.
- Los presupuestos de procedencia de las medidas cautelares expuestos en otro punto del presente estudio.

La resolución incidental que decida sobre el otorgamiento o la negación de las medidas cautelares solicitadas deberá emitirse “con base en una ponderación debidamente motivada de todos los intereses en conflicto, tanto públicos o generales como particulares.”¹⁶⁵

Asimismo, en lo que a los presupuestos de procedencia de las medidas cautelares, los magistrados integrantes de la Sala Regional que esté conociendo del asunto deberán determinar sin entrar al examen de la certeza del derecho pretendido, la probable o

¹⁶³ Íbidem, p. 192.

¹⁶⁴ Íbid. p. 191.

¹⁶⁵ Ídem.

inverosímil ilegalidad de la resolución impugnada. Esto en cuanto a la apariencia del buen derecho (*fumus boni juris*).

Ahora bien al tomar en cuenta el órgano colegiado el peligro en la demora (*periculum in mora*) considerará el tiempo que ha de transcurrir para el dictado de la sentencia definitiva, sobre todo atendiendo a la carga de trabajo de la Sala.

Finalmente, deberá apreciar si con el otorgamiento de las medidas cautelares se pudiera causar algún perjuicio al interés social, contravenir disposiciones de orden público o causar una afectación en la esfera patrimonial de la contraparte o de terceros.

4.7.3.3. La garantía.

En otro momento se precisó que el ofrecimiento y otorgamiento en su caso de la garantía para resarcir los posibles daños a terceros es un requisito de eficacia de la medida cautelar concedida al promovente.

La garantía debe ser bastante, a juicio del juzgador, para indemnizar los daños y perjuicios que se llegaran a causar con la medida cautelar si el solicitante no obtiene sentencia definitiva favorable a sus intereses.

Ahora bien, la autoridad demandada al rendir el informe que le sea solicitado con motivo de la promoción del incidente de solicitud de medidas cautelares, puede a su vez obligarse a resarcir los daños y perjuicios que en su momento pudieran causarse al particular actor, en cuyo caso la Sala del conocimiento puede resolver la incidencia en el sentido de no decretar las medidas cautelares, considerando cuidadosamente las circunstancias del caso. En dicho supuesto, si llegado el momento de dictar sentencia definitiva ésta es contraria a la autoridad, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de la Sala Superior debe condenarla además al pago de la indemnización.

4.7.3.4. Pruebas en el incidente de solicitud de medidas cautelares.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se prevé que durante la substanciación del incidente de solicitud de medidas cautelares se abra una dilación probatoria, ni que sean admisibles más pruebas que la documental, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el diverso artículo 39 de la misma ley, por tratarse de un incidente para el que sí está previsto un trámite especial.

Por tanto, el momento oportuno para ofrecer pruebas distintas a la documental sería en el juicio de amparo si es que el particular opta por impugnar la resolución correspondiente mediante esa instancia tal como lo ha considerado el Poder Judicial de la Federación en la siguiente tesis aislada dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 24 A 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. AL NO CONTEMPLAR

DICHOS PRECEPTOS COMO REQUISITO PARA DECRETARLAS EL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS DE NATURALEZA DISTINTA A LA DOCUMENTAL, EL MOMENTO OPORTUNO PARA HACERLO ES EN EL JUICIO DE AMPARO EN EL QUE SE CONTROVIERTA LA DETERMINACIÓN RESPECTIVA.

Los artículos 24 a 27 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo disponen la regulación para decretar medidas cautelares en el juicio de nulidad, que abarca los siguientes aspectos: 1) el momento en que pueden dictarse; 2) su objeto; 3) los requisitos que debe reunir el interesado para solicitarlas; 4) la consecuencia de no reunirlos; 5) la posibilidad de exigir garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida; 6) la solicitud de un informe a quien se impute el acto administrativo, que deberá rendirse en tres días; 7) la resolución preventiva sobre la medida y, posteriormente, en forma definitiva; 8) los requisitos para que proceda otorgarla; y, 9) la posibilidad de modificarla o revocarla cuando ocurran hechos supervenientes. Por su parte, para decretar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, el artículo 28 del propio ordenamiento, fundamentalmente señala: 1) el momento en que puede solicitarse; 2) su objeto; 3) los requisitos que debe reunir el interesado (entre ellos exhibir las pruebas documentales respectivas); 4) la posibilidad de exigir garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida; 5) que se resolverá en forma preventiva sobre la medida y posteriormente de manera definitiva; y, 6) los requisitos para que proceda su otorgamiento y que se podrá modificar o revocar cuando ocurran hechos supervenientes. De lo anterior se colige que, con excepción de la prueba documental, no cabe ofrecer ni desahogar otras probanzas de naturaleza distinta para obtener medidas cautelares; sin embargo, ello no es obstáculo para hacerlo en el juicio de garantías, toda vez que si bien es cierto que el artículo 78 de la Ley de Amparo proscribía la admisión de las pruebas que no se hayan rendido ante la autoridad responsable, también lo es que dicho supuesto opera sólo para el caso de que en la instancia ordinaria se haya dado oportunidad al quejoso de ofrecerlas y no lo haya hecho valer, supuesto que no se actualiza en el caso de los numerales 24 a 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que al admitir únicamente la prueba documental como requisito para decretar las citadas medidas, el momento oportuno para ofrecer y desahogar aquellas de distinta naturaleza es en el juicio de amparo en el que se controvierta la determinación respectiva.¹⁶⁶

4.7.3.5. Cumplimiento de la resolución dictada en el incidente.

Si la Sala Regional se pronunció en el sentido de no conceder las medidas cautelares solicitadas la resolución no requiere de una ejecución al no producir efecto jurídico alguno.

¹⁶⁶ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Época. Registro número 169459. Tomo: XXVII. Junio de 2008. Tesis: I.4º.A.606 A. p. 1260.

Si por el contrario, la Sala Regional del conocimiento resolvió el incidente decretando las medidas cautelares solicitadas o si el Magistrado Instructor la ordenó por considerar que se pudieran causar daños inminentes, dicho mandamiento debe ser acatado por el obligado a partir de que le es notificada, incluso tratándose de medidas cautelares positivas.

En caso de incumplimiento por el obligado o si la autoridad no admite la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en contravención y sancionará al renuente con multa por el equivalente de uno a tres tantos del salario mínimo general correspondiente al Distrito Federal elevado al mes.

La sanción precisada está contemplada en el último párrafo del artículo 25 de la ley de la materia que se transcribe a continuación “Si el obligado por las medidas cautelares no da cumplimiento a éstas o la autoridad no admite la garantía, la Sala declarará, en su caso, la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a dichas medidas e impondrá al renuente una multa por el monto equivalente de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale. En este caso, el solicitante tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios al servidor público.

Del precepto transcrito se observa lo siguiente:

- El monto de la multa se determinará tomando en cuenta primeramente la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico.
- Se tomará en cuenta además las consecuencias que el no acatamiento de la *suspensión* hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale.

Salta a la vista que en la Ley existe la indefinición de si se considera que todas las medidas cautelares deban consistir en suspensión o si solamente en tratándose de ésta última especie de medida cautelar se atenderá a éste criterio para cuantificar la sanción o más aún si solamente se aplicará la multa cuando la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución del acto impugnado haya sido inobservada o contravenida.

No obstante tal indefinición, el último supuesto queda totalmente descartado toda vez que en el diverso Capítulo IX denominado “Del cumplimiento de la Sentencia y de la suspensión” se contienen las reglas específicas para la ejecución de las resoluciones en tal sentido incluyendo los mecanismos coactivos para el cabal cumplimiento de las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO QUINTO.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo.

CAPÍTULO QUINTO.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo.

A diferencia de las medidas cautelares innominadas, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo no representó una innovación sino más bien una reestructuración en lo que se refiere a las normas adjetivas contenidas en el derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación que regulaban esta institución en los juicios iniciados antes del 1º de enero del 2006, siendo la más trascendente el que haya quedado incluida dentro del capítulo “De las medidas cautelares”.

El incidente de suspensión, regulado en el artículo 28 de la citada ley, resulta similar en cuanto a su tramitación al previsto en los ahora derogados artículos 227 y 228, del Código Fiscal de la Federación, quedando excluido del cuerpo legal el diverso procedimiento contemplado en el artículo 208-Bis del mismo código para solicitar directamente la suspensión ante el Magistrado Instructor, para cuando no se actualizaba ninguno de los casos previstos en el primer numeral citado de los ahora derogados.

Por razones prácticas (quizá incluso hasta didácticas) que se vislumbrarán en el presente capítulo, aunado a la convergencia que en cuanto a su naturaleza jurídica, fines y función que guarda la suspensión materia de estudio de este trabajo de investigación con la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, es por ello que será abordada desde el punto de vista doctrinal de la segunda, para en forma posterior o simultánea encuadrarla analíticamente en el particular contexto jurídico que le corresponde sobre todo en el ámbito procesal.

En ese sentido, cabe mencionar que la doctrina jurídica mexicana ha intentado estructurar a la institución suspensiva en torno a tres aspectos generales que se han atendido prioritariamente:¹⁶⁷

- a) La naturaleza jurídica.
- b) Las modalidades funcionales de ella.
- c) Las finalidades que persigue.

Los caracteres propios de la institución suspensiva en el juicio de amparo y en el contencioso administrativo federal han sido motivo de discusión por los órganos del Poder Judicial de la Federación en sus correspondientes ámbitos de competencia, provocando la emisión de criterios discordantes en relación con la posibilidad de acudir al primero en forma directa para combatir actos que son impugnables mediante el segundo.

La incorporación del incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo como una cláusula especial de las medidas cautelares, en opinión de Manuel Lucero Espinosa¹⁶⁸ se estima innecesaria dada la existencia de la referida cláusula general prevista en el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁶⁷ CASTRO Y CASTRO. Op. Cit. p. 54.

¹⁶⁸ LUCERO ESPINOSA. Op. Cit. p. 194.

Sin embargo, tal como ya se había señalado, con la entrada en vigor de dicha ley, quedó eliminada la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado directamente ante la Sala Regional, conforme al procedimiento contenido en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación, cuya adición en el año 2000, representó un significativo avance en la defensa de los intereses de los particulares que decidían impugnar resoluciones en materia administrativa federal sobre las cuales consideraban que afectaban sus esferas jurídicas.

5.1. Concepto.

El ministro Genaro Góngora Pimentel, parafraseando a su maestro Alfonso Noriega, equipara la suspensión del acto reclamado al juego conocido como “Los encantados”, en el que el encantador al pronunciar la palabra clave y tocar a los demás niños, éstos quedan inmediatamente detenidos, petrificados en la posición en que fueron tocados y no pueden hacer ningún movimiento hasta que el encantamiento es levantado.

Con semejante ejemplo, inicia el también ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación su estudio de la suspensión en materia administrativa, para después indicar que “gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, paralizar algo que está en actividad en forma positiva.”¹⁶⁹

Ignacio Burgoa Orihuela conceptualiza la suspensión como “el acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que generan la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese algo a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.”¹⁷⁰

La suspensión en su aspecto genérico anteriormente transcrito puede presentarse bajo dos aspectos que guardan relación de causa efecto: como un fenómeno (acto o hecho), o en una situación de estado.

Para Juventino V. Castro y Castro, la suspensión debe entenderse como una paralización provisional de la fuerza del poder público del cual está investido una autoridad.¹⁷¹

El poder público en dicho contexto debe entenderse en su sentido dinámico y no en su aspecto meramente potencial, “debe hacerse una referencia desde este punto de vista al poder público en acción, y no simplemente al atributo potencial de la autoridad que ésta puede utilizar o no.”¹⁷²

Es por ello que la suspensión solamente puede ser concedida contra actos positivos de la autoridad ejecutora y por ningún motivo contra actos negativos, argumento esgrimido durante el proceso legislativo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en la Cámara Revisora para incluir en el capítulo de las medidas cautelares a la suspensión de la ejecución del acto impugnado, según se estudió en el capítulo anterior.

¹⁶⁹ GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 9ª ed. Ed. Porrúa. México. 2005. p.1.

¹⁷⁰ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. 42ª ed. Ed. Porrúa. México. 2004. p. 710

¹⁷¹ CASTRO Y CASTRO. Op. Cit. p. 15.

¹⁷² Íbidem. p. 17.

“El autor español Miguel Fenech define la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución como la detención que presenta su avance merced a causas exteriores a él, y que transcurrido el tiempo, o bien desaparecen volviendo a reanudarse dicho avance o son substituidas por otras que producen la extinción definitiva del procedimiento.”¹⁷³

5.2. Clasificación de la suspensión.

En materia contencioso administrativa la suspensión de la ejecución del acto impugnado se clasifica atendiendo al criterio de la provisionalidad de sus efectos, más no en cuanto a la solicitud de ésta.

Por lo anterior, tenemos que la suspensión puede ser provisional o definitiva, no así de oficio o a solicitud de parte como ocurre en el juicio de amparo, en el que la clasificación desprendiéndose que la suspensión siempre debe ser solicitada por la parte actora aún cuando ésta sea una autoridad en el caso del juicio de lesividad.

5.2.1. Suspensión provisional.

La suspensión provisional implica una paralización que afecta a la actividad autoritaria.

Juventino V. Castro observa que la “suspensión provisional está totalmente ligada a la doctrina del *periculum in mora*”¹⁷⁴ entendido éste en los términos expuestos con motivo de las medidas cautelares, es decir, en la hipótesis de la suspensión provisional “el motivo por el cual puede otorgarse se hace consistir en que exista peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado (en el caso sujeto a estudio el acto impugnado) con notorios perjuicios para el demandante”¹⁷⁵

Otra observación que hace Juventino V. Castro y Castro con relación a la suspensión provisional versa en el sentido de que con dicha suspensión nada se anticipa en relación a los efectos que pudiera tener la sentencia de fondo, “sino que se ordena que se mantengan las cosas en el estado que guardan, hasta que arribe la suspensión definitiva, y que sólo puede ocurrir en la sentencia de fondo en la que tendría que resolverse la controversia.”¹⁷⁶

Bajo este contexto, surge, en opinión del citado tratadista, una confusión derivada de la denominación que se da de *provisional* a la providencia (empleando ésta misma palabra) a que nos hemos venido refiriendo.

Tal confusión deriva del hecho de que tal provisionalidad sólo resulta dentro de otra provisionalidad más extensa, es decir, la primera entre el otorgamiento de la suspensión provisional propiamente dicha y el pronunciamiento en lo que se refiere a la suspensión definitiva que a su vez será provisional en relación con la sentencia definitiva que se llegue a dictar en el juicio.

¹⁷³RODRÍGUEZ LOBATO. Op. Cit. p. 242.

¹⁷⁴ CASTRO Y CASTRO. Op. Cit. p. 124.

¹⁷⁵ Ídem.

¹⁷⁶ Íd.

El problema así planteado, se origina a nivel legislativo y se debe al empleo de una sola palabra en dos sentidos diversos, lo que atribuye precisamente de la falta de conocimiento de la doctrina de las providencias cautelares.

Continúa su exposición, asumiendo una postura que distingue los conceptos de provisoriedad y de temporalidad en la forma que se expone a continuación: “Temporal es, simplemente lo que no dura para siempre; lo que independientemente de que sobrevenga otro evento, tiene por sí mismo duración limitada: provisorio equivale a interino; ambas expresiones indican tiempo intermedio. En este sentido, provisorio equivale a interino; ambas expresiones indican lo que está destinado a durar solamente el tiempo intermedio que precede al evento esperado”¹⁷⁷

Analizando los estudios que al respecto hizo Piero Calamandrei, por lo que al tema de discusión se refiere, propone que la terminología que pudiera ser utilizada en nuestra legislación es *suspensión interina*, la cual actuaría y estaría vigente hasta que se resolviera el otorgamiento o la negativa de la suspensión definitiva.¹⁷⁸

La suspensión provisional en el juicio contencioso administrativo está prevista en la fracción IX del artículo 28 de la Ley de la materia, en la que se establece que “El magistrado instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional siempre y cuando no se afecte al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio” y se esté en cualquiera de los supuestos que se analizarán en el punto correspondiente a los casos en que procede la suspensión previstos en Ley.

5.2.2. Suspensión definitiva.

Una vez que se ha realizado la exposición correspondiente a la suspensión provisional, con la confusión terminológica que implica su carácter temporal, es momento de entrar al estudio de la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el contencioso administrativo, la cual también guarda estrecha relación con la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo.

En forma accesoria a la materia de impugnación de la controversia de fondo planteada por el actor, entre éste, por una parte, y por la otra la parte demandada y el tercero interesado, si lo hay, surge otro conflicto jurídico relativo a la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva.

Por tanto, en palabras de Ignacio Burgoa, la resolución que se dicte en ese punto en particular “es de carácter destacadamente jurisdiccional; y como recae a una cuestión accesoria, de tipo incidental, recibe el calificativo de interlocutoria, no teniendo la naturaleza de auto”,¹⁷⁹ sin que analice la cuestión de si el demandante ha o no comprobado su respectivo derecho, pues esto será materia de la sentencia de fondo, debiéndose en todo caso de manera simplemente presuntiva, que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado, en otras palabras, debe advertirse la apariencia del buen derecho.

¹⁷⁷ Íbidem. p. 125.

¹⁷⁸ Íbid. p. 126.

¹⁷⁹ BURGOA, ORIHUELA. Op. Cit. p. 793.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se contempla expresamente la suspensión definitiva de la ejecución del acto administrativo impugnado. Sin embargo, de la interpretación armónica de las fracciones VIII y IX del artículo 28, del ordenamiento citado, se desprende que si es procedente el otorgamiento de una suspensión provisional, en consecuencia lo será también el de una definitiva cuya resolución interlocutoria se dictará una vez que se haya substanciado el incidente respectivo en carpeta separada.

5.3. Naturaleza jurídica de la suspensión.

Respecto de la naturaleza jurídica de la suspensión, la doctrina jurídica ha identificado dos tendencias perfectamente identificables: la que sostiene que es una providencia cautelar y la que sostiene que no lo es.

En relación con la primera tendencia “tan sólo se cuestiona si es una providencia o una medida, y si ellas deben precisarse como cautelares, precautorias, constitutivas o provisionales.”¹⁸⁰

Los que manejan la postura opuesta no le asignan a la suspensión una naturaleza jurídica determinada, expresan argumentos manifestando su oposición al enmarque como providencia cautelar, pero al tratar de identificarla, se limitan a señalar que es una institución propia del derecho de amparo, sin género próximo y sin diferencias manifiestas.

En lo que toca a la suspensión en el juicio contencioso administrativo, tal disyuntiva ha sido ampliamente discutida durante el proceso legislativo de la Ley de la materia. Sin embargo, a pesar de que el legislador federal incluyó a la suspensión del acto impugnado dentro del capítulo de las medidas cautelares por considerar que es una especie de éstas, condicionó la solicitud ante la Sala del conocimiento, al agotamiento previo y obligatorio del procedimiento en fase administrativa ante la autoridad demandada, haciendo nugatorio el derecho del demandante para hacerlo directamente ante el órgano jurisdiccional y por si fuera poco, imponiendo más requisitos que los exigidos en la Ley de Amparo para tal efecto y aún omitiendo excluir expresamente el trámite para solicitarlas del procedimiento genérico para las medidas cautelares.

5.4. Modalidades funcionales de la suspensión.

En este sentido, se ubica a los autores que se suscriben a una posición estática o a la dinámica. Los que se inclinan por la primera otorgan a la suspensión características preservantes, reductivas, conservativas o paralizantes, excluyendo en forma total cualquier otra. Por esta razón, no aceptan que el hecho de que la suspensión sea considerada como providencia o medida cautelar, pues éstas sí admiten modalidades dinámicas de los efectos del acto impugnado.

¹⁸⁰ CASTRO Y CASTRO. Op. Cit. p. 54.

Por otro lado, quienes sostienen las posiciones dinámicas consideran que “la naturaleza jurídica y la estructura normativa de la suspensión, permiten anticipar en ocasiones algunos efectos proteccionistas.”¹⁸¹

5.5. Finalidades de la suspensión.

En relación con esta temática, entre los doctrinistas mexicanos no existe unanimidad de criterios, sí se aprecia un consenso generalizado.

Juventino V. Castro y Castro¹⁸² identifica como las finalidades más destacadas las siguientes:

1. La urgencia de detener el acto de autoridad que se impugna, como cuestión mecánico-defensiva elemental;
2. La necesidad procesal de salvar el juicio de su extinción antes de su evolución natural, si el acto reclamado se consuma irreparablemente;
3. Hacer una composición provisional, en espera de una definitiva, como forma de negociación equitativa de las partes, concientes de la tardanza que forzosamente requiere de plazos –en ocasiones prolongados- para preparar la resolución final, meditada y justiciera.

5.6. Objeto e importancia de la suspensión.

Para Genaro Góngora Pimentel,¹⁸³ la suspensión tiene como objeto primordial mantener viva la materia del amparo impidiendo que el acto se llegue a consumir irreparablemente, quedándose no sólo en teoría la protección constitucional.

La suspensión además de “mantener viva la materia del amparo, también se propone evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio de amparo, los perjuicios que la ejecución del acto pudiera ocasionarle.”¹⁸⁴

En el caso particular del juicio contencioso administrativo en materia federal, el Tribunal tiene la facultad de invalidar los actos impugnados, por adolecer de vicios de fondo, de forma o de procedimiento.

Sin embargo, ello se logra mediante un proceso cuya tramitación requiere tiempo para que se realice conforme a las leyes procedimentales aplicables y las Salas Regionales o Secciones, según corresponda, no siempre están expeditos para actuar, tomando en cuenta principalmente el número de asuntos sujetos a su conocimiento, por lo que la justicia pronta y efectiva que exige el artículo 17 constitucional corre el riesgo de llegar tarde, de ahí la importancia de la institución suspensiva con el objeto primordial de asegurar la situación jurídica, el interés o

¹⁸¹ Íbidem. p. 55.

¹⁸² Ídem.

¹⁸³ GÓNGORA PIMENTEL. Op. Cit. p. 2.

¹⁸⁴ Ídem.

derecho de que se trate para que la sentencia definitiva que llegara a declarar el derecho del promovente pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente.

5.7. Casos en que procede la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el juicio contencioso administrativo.

En el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establecen en forma limitativa tres casos en los cuales procede interponer el incidente de suspensión, a saber, cuando la autoridad ejecutora:

1. Niegue la suspensión.
2. Rechace la garantía ofrecida.
3. Reinicie la ejecución.

En opinión de Gustavo A. Esquivel Vázquez¹⁸⁵ las dos primeras hipótesis podrían parecer idénticas, “pero no lo son, ya que es factible que la autoridad niegue la suspensión por no haberse exhibido garantía alguna, por otra parte, la autoridad puede rechazar la garantía ofrecida por no cubrir los requisitos correspondientes.”

Por su parte, el reinicio del procedimiento administrativo de ejecución tiene como principio *sine qua non* el que previamente la autoridad hubiese determinado la suspensión “y con posterioridad la autoridad reanude el procedimiento de ejecución, reactivándolo por considerar cualquier motivo.”¹⁸⁶

Ahora bien, la problemática a resolver en el presente estudio de investigación versa en el sentido de demostrar no únicamente si la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el juicio contencioso administrativo federal es una medida cautelar, pues de lo hasta aquí expuesto se advierte claramente que tal cuestión fue resuelta durante el proceso legislativo que concluyó con la publicación y entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el 1º de enero del año 2006, en la que se incluyó a la institución suspensiva dentro del capítulo de las medidas cautelares.

En ese orden de ideas, bajo el riesgo de anticipar conclusiones, debe vislumbrarse que el objetivo primordial es sostener argumentativamente si cuando el demandante, no se encuentre en alguno de los casos específicos de procedencia de la suspensión de la ejecución del acto impugnado establecidos limitativamente en el artículo 28 LFPCA en los cuales la solicitud debe tramitarse conforme al procedimiento contenido en el numeral en cita, entonces podrá acudir al procedimiento incidental genérico para las medidas cautelares innominadas instituido en el diverso artículo 24 de la misma ley, siempre que se actualicen los supuestos de las mismas y se satisfagan los requisitos formales para su otorgamiento y los de efectividad para que surta sus efectos.

Bajo este contexto, el punto de partida y quizá de conclusión al respecto, deriva de la propia redacción del citado artículo 28, que dispone en el proemio:

¹⁸⁵ ESQUIVEL VÁZQUEZ, GUSTAVO A. EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS. 2ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2004. p. 109.

¹⁸⁶ Ídem.

“Artículo 28. El demandante, *podrá* solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.”

(El énfasis es agregado)

Gramaticalmente, la palabra “podrá” representa la conjugación del modo indicativo en tiempo futuro del verbo “poder”, el cual conforme al Diccionario de la Lengua Española editado por la Real Academia Española, significa lo siguiente:

“Poder. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo.’

De ahí que el término "poder" o su conjugación "podrá", como se prevé en la ley antes mencionada, hace referencia a una expresión de permisión a quien desee solicitar la suspensión del acto impugnado, para la oportunidad de promover o no el incidente. Ahora bien, en el caso particular, dicha potestad, para promover o no el incidente, de acuerdo con la redacción del citado artículo se circunscribe a seguir el procedimiento establecido en el numeral de referencia cuando el solicitante se encuentre en cualquiera de los supuestos ahí mencionados, sin que pueda hacerse extensivo a aquellos casos en los que el solicitante no haya procedido con anterioridad a la solicitud y, en su caso, obtención de la suspensión ante la autoridad ejecutora.

Asimismo, es dable que se llegue a desechar el incidente de suspensión si ésta es solicitada conforme al procedimiento previsto en el artículo 28 LFPCA sin haberse actualizado previamente alguno de los casos establecidos en forma limitativa para su procedencia.

5.7.1. El incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado y el principio de definitividad.

El principio de definitividad, cuya presencia más significativa se presenta en el juicio de amparo, implica la obligación del promovente de agotar el recurso o medio ordinario de defensa previamente a acudir al órgano de control constitucional.

Por lo que si no se presenta tal inconformidad expresa en el plazo señalado en la misma ley, se entenderá como "aceptado" o consentido por el gobernado de manera tácita. Con ello, el legislador acató el imperativo constitucional de la garantía de audiencia al establecer para el afectado de una determinación de diversa autoridad, la posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable, la revisión de dicha resolución. Será pues optativo para el gobernado, recurrir la resolución o no (lo que traería consigo en este último supuesto, el consentimiento tácito de dicha determinación).

Por lo que el hecho de que en cualquier legislación -federal o local- se empleó el vocablo "podrán" para hacer referencia a la interposición de un diverso recurso ordinario de impugnación, no implica que sea optativo, alternativo u opcional para el gobernado agotar o no el recurso establecido, previamente a acudir al juicio de garantías. Pues si bien se establece en la misma Ley de Amparo la obligación de agotar todos los recursos ordinarios que las mismas leyes señalan, ello no es por una simple delegación alternativa de funciones

jurisdiccionales o medios opcionales de justicia a modo de una potestad individual, sino que ello atañe a la importancia, espíritu y función del juicio de garantías ya señalado anteriormente.

Por último y con base en lo anterior, para la procedencia del juicio de garantías, deberá agotarse de manera previa todo aquel recurso, juicio o medio de defensa legal en virtud del cual, puedan ser modificados, revocados o nulificados aquellos actos de autoridad ante el superior jerárquico, sin que pueda entenderse lo anterior de manera contraria o diferente por la interpretación de un diverso término gramatical en sentido equívoco al verdadero espíritu de origen y ejercicio de la Ley de Amparo, ello en términos del artículo 73 de la ley citada y con excepción de los supuestos antes mencionados por tratarse de auténticos casos en donde es necesario el juicio de garantías.

RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO "PODRÁ" EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.

Si la ley que regula el acto reclamado permite recurrirlo a través de un determinado medio de impugnación utilizando en su redacción el vocablo "podrá", ello no implica que sea potestativo para los gobernados agotarlo antes de acudir al juicio de amparo, pues dicho término no se refiere a la opción de escoger entre un medio de defensa u otro, sino la posibilidad de elegir entre recurrir o no la resolución respectiva, supuesto este último que traería consigo el consentimiento tácito.¹⁸⁷

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL PREVER EN QUÉ CASOS PUEDE SOLICITARSE, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho a la tutela judicial puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. En ese tenor, se concluye que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer que los gobernados pueden solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado cuando la autoridad ejecutora la niegue, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, no viola el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que aquel numeral no condiciona dicha suspensión a un accionar de la autoridad demandada, sino que se estructura sobre la presunción de un requisito razonable para que un órgano jurisdiccional pueda decidir sobre la paralización de un acto que ha sido negado por una autoridad: el que la parte interesada en suspender la ejecución del acto administrativo haya exteriorizado tal intención mediante la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad ejecutora y que ésta se haya negado a concederla. Además, el primer párrafo del referido artículo 28 establece una oportunidad adicional para que se revise la negativa a la mencionada suspensión, siempre que tal pretensión, como se dijo, haya sido exteriorizada por la parte interesada, de ahí que presupone un actuar lógico indispensable de ésta para que el magistrado pueda pronunciarse en el juicio contencioso administrativo, toda vez que no puede decidir sobre una cuestión que no le ha sido planteada.¹⁸⁸

Así pues, del contenido del referido artículo 28 LFPCA, se desprende la exigencia de mayores requisitos en dicho precepto para conceder la suspensión de la ejecución del acto impugnado

¹⁸⁷ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Época. **Registro No.** 170455 Instancia: Primera Sala. Tomo XXVII. Enero de 2008. Tesis: 1a./J. 148/2007. Página: 355.

¹⁸⁸ *Ibidem*. Registro No. 171904. Tomo XXVI. Julio de 2007. Tesis: 1a. CXLVII/2007. Página: 271

que los previstos en la Ley de Amparo para el mismo fin, por lo que en consecuencia, se actualiza la hipótesis de excepción al principio de definitividad y por tanto, es dable que el inconforme con una resolución impugnada ante el Tribunal pueda acudir al Poder Judicial de la Federación para solicitar la protección de la Justicia de la Unión para combatir tal acto sin agotar previamente el medio ordinario de defensa, consistente en el juicio contencioso administrativo federal.

Resulta plenamente ilustrativo a lo antes expuesto, la tesis jurisprudencial 56/2007, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 39/2007-ss.- entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en materia administrativa del Primer Circuito, el 24 de marzo de 2007, en los siguientes términos:

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTICULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS. DEL EXAMEN COMPARATIVO DEL CITADO PRECEPTO CON LOS ARTÍCULOS 124, 125 Y 135 DE LA LEY DE AMPARO, SE ADVIERTE QUE SE ACTUALIZA LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTICULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, EN VIRTUD DE QUE EL ARTICULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO QUE LA LEY DE AMPARO, A SABER: 1) CIRCUNSCRIBE LA POSIBILIDAD DE SOLICITAR LA MEDIDA CAUTELAR A LOS SUPUESTOS EN QUE LA AUTORIDAD EJECUTORA NIEGUE LA SUSPENSIÓN, RECHACE LA GARANTÍA OFRECIDA O REINICIE LA EJECUCIÓN; 2) OBLIGA AL SOLICITANTE A OFRECER, EN SU CASO, LAS PRUEBAS DOCUMENTALES RELATIVAS AL OFRECIMIENTO DE LA GARANTÍA, A LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PRESENTADA ANTE LA AUTORIDAD EJECUTORA Y, EL RECHAZO DE LA GARANTÍA O EL REINICIO DE LA EJECUCIÓN; 3) OBLIGA A OFRECER GARANTÍA MEDIANTE BILLETE DE DEPOSITO O PÓLIZA DE FIANZA, PARA REPARAR LOS DAÑOS O INDEMNIZAR POR LOS PERJUICIOS QUE PUDIERAN CAUSARSE A LA DEMANDADA O TERCEROS CON LA SUSPENSIÓN SI NO SE OBTIENE SENTENCIA FAVORABLE EN EL JUICIO-DEBIENDO EXPEDIR DICHOS DOCUMENTOS A FAVOR DE LAS PARTES DEMANDADAS-; 4) CONSTRIÑE A EXPONER EN EL ESCRITO DE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN LAS RAZONES POR LAS CUALES SE CONSIDERA QUE SE DEBE OTORGAR LA MEDIDA CAUTELAR Y LOS PERJUICIOS QUE SE CAUSARÍAN EN CASO DE LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS CUYA SUSPENSIÓN SE SOLICITE; 5) CONDICIONA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN A QUE, SIN ENTRAR AL FONDO DEL ASUNTO, SE ADVIERTA CLARAMENTE LA ILEGALIDAD MANIFIESTA DEL ACTO IMPUGNADO; Y, 6) ESTABLECE QUE SE OTORGARA LA SUSPENSIÓN SI LA SOLICITUD ES PROMOVIDA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA POR HABERSE CONCEDIDO INDEBIDAMENTE. EN ESE TENOR, AL ACTUALIZARSE LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ALUDIDO, ES FACTIBLE ACUDIR DIRECTAMENTE AL JUICIO DE AMPARO SIN AGOTAR PREVIAMENTE EL JUICIO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.”

5.8. REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

- Encontrarse en alguno de los tres casos de procedencia de la suspensión señalados en el apartado 5.7.
- Solicitarse a petición de parte legítima por escrito en vía incidental, exponiendo las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.
- Ofrecer en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución. Estas pruebas son las únicas admisibles en el incidente de suspensión.
- Ofrecer garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia definitiva favorable. El ofrecimiento de la garantía en el incidente de suspensión, más que un requisito de procedencia en sí, constituye un requisito de efectividad. Sin embargo, de la redacción del citado artículo 28, se desprende que dicho ofrecimiento debe hacerse desde que se solicita la suspensión, sujetándose a reglas legalmente establecidas que se expondrán en un subtema aparte.

5.9. MOMENTO PROCESAL OPORTUNO PARA PROMOVER EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN.

El demandante podrá interponer el incidente ante el magistrado instructor que conozca del asunto, en cualquier tiempo desde la presentación de la demanda y hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva o, en su caso, resolución firme que sin resolver el fondo del litigio, lo de por concluido.

5.10. TRAMITACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

1. El solicitante de la suspensión, lo hará en vía incidental dentro del plazo señalado en Ley, mediante escrito dirigido al Magistrado Instructor de la Sala Regional en la que se esté tramitando el juicio contencioso administrativo, al cual adjuntará la documentación requerida.
2. Al escrito de solicitud, que se tramitará por cuerda separada en la carpeta de suspensión, recaerá un acuerdo del magistrado instructor en el que:

- Admitirá a trámite el incidente de suspensión si el solicitante cumplió plenamente con los requisitos previstos en Ley.
 - Ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, bajo el apercibimiento de tener por ciertos los hechos que le impute el promovente si no rinde el informe o si en éste no se refiere específicamente a aquellos.
 - Podrá decretar la suspensión de la ejecución, siempre y cuando no se afecte al interés social, no se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:
 - a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable. (peligro en la demora).
 - b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y
 - c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado (aparición del buen derecho).
3. Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que se haya recibido el informe solicitado a la autoridad o de que haya vencido el plazo para su presentación sin que ello hubiere ocurrido, la Sala Regional dictará sentencia interlocutoria decretando o negando la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida y mandará que se notifique a las partes la resolución correspondiente.

Aún cuando en el artículo 28 LFPCA no se prevé expresamente el procedimiento anteriormente descrito, de la fracción VIII del referido precepto, se colige que al incidente de suspensión que se tramitará “cuando la autoridad demandada niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”, le son aplicables las reglas generales del procedimiento genérico del incidente de solicitud de medidas cautelares. Sobre el particular la Justicia de la Unión se ha pronunciado en la siguiente forma:

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE TRAMITARSE CONFORME AL PROCEDIMIENTO GENÉRICO A SEGUIR TRATÁNDOSE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE SE REFIERE EL CAPÍTULO III DEL TÍTULO II DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

De la interpretación armónica de los preceptos que integran el capítulo III del título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo denominado: "De las medidas cautelares", se concluye que el legislador previó en sus artículos 24 a 27 el procedimiento a seguir tratándose de las medidas cautelares en general, desde el acuerdo que admite el incidente de petición respectivo, el traslado que debe correrse a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, la solicitud del informe relativo que deberá rendirse en un plazo de tres días, hasta la resolución definitiva en que la Sala Regional decreta o niegue las medidas cautelares solicitadas que deberá dictar dentro del plazo de cinco días contados a partir de que se haya recibido el respectivo informe y su eventual revocación o modificación por motivo superveniente que lo justifique. Mientras que en su artículo 28 contempló específicamente la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, siempre que se cumplan los requisitos que señala, y estableció además en sus fracciones IX y XII, respectivamente, tanto la potestad del Magistrado instructor para decretar la suspensión

provisional, como la de la Sala para modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, y en la fracción VIII señaló que su trámite se sustanciará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en el aludido capítulo. Esto es, el citado artículo 28 no regula un procedimiento específico para la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado respecto del resto de las medidas cautelares, sino que remite al procedimiento genérico contemplado en los artículos referidos en primer término, pues aun cuando la mencionada suspensión debe sustanciarse por cuerda separada y el Magistrado instructor, en el auto que la acuerde, podrá pronunciarse respecto a la suspensión provisional, siempre que se cumpla con los requisitos expresamente establecidos por el legislador, ello no obsta para que se cumpla con el resto de las etapas mencionadas del procedimiento general.¹⁸⁹

La garantía.

Al igual que en el Incidente de solicitud de medidas cautelares, la ley impone al solicitante de la suspensión de la ejecución del acto impugnado la obligación de ofrecer garantía suficiente sobre los posibles daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a las demás partes si se concede la suspensión al demandante y éste no obtiene sentencia definitiva favorable.

La garantía en el Incidente de suspensión está regulada en las fracciones IV, V y VI, del artículo 28 LFPCA, sin pasar por alto que en el proemio del mismo se establece como uno de los casos de procedencia del incidente el que la autoridad demandada rechace la garantía ofrecida y la fracción III, la obligación de ofrecer las pruebas documentales en el que conste el ofrecimiento de la garantía y el consiguiente rechazo.

Formas de ofrecer la garantía.

La garantía se ofrecerá mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada a favor de la parte demandada o de los terceros que pudieran tener derecho a la indemnización de los daños y perjuicios causados.

Si el acto cuya suspensión se solicita es relativo a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, se establece como requisito de efectividad el que se haya constituido o se constituya la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

En el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, se establecen como formas de garantizar el interés fiscal los 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 operadas por instituciones de crédito o casas de bolsa.
- II. Prenda o hipoteca.
- III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión, siendo indispensable que se exhiba en documento digital, que deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.
- IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

¹⁸⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Época. Registro No. 170434. Tomo: XXVII. Enero de 2008 Tesis: IV.2o.A.212 A. Página: 2826

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 formas anteriores, las cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Resulta aplicable, el criterio del Poder Judicial de la Federación, emitido en relación con la suspensión dictada en el juicio de amparo contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos sobre lo innecesario de exigir la exhibición del depósito total con los accesorios si el interés fiscal ya ha sido garantizado mediante embargo.

SUSPENSIÓN CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES Y APROVECHAMIENTOS. PARA CONCEDERLA ES INNECESARIO EXIGIR AL QUEJOSO LA EXHIBICIÓN DEL DEPÓSITO DEL TOTAL EN EFECTIVO DE LA CANTIDAD POR EL MONTO DE AQUÉLLOS, ASÍ COMO DE LAS MULTAS Y ACCESORIOS QUE SE LLEGUEN A CAUSAR, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO, SI EN EL INFORME PREVIO LA AUTORIDAD RECONOCIÓ LA FINALIDAD DE LA DILIGENCIA DE AMPLIACIÓN DE EMBARGO QUE PRACTICÓ, CONSISTENTE EN ASEGURAR EL INTERÉS FISCAL.

Si la autoridad exactora al rendir su informe previo reconoció la existencia y naturaleza de la diligencia de ampliación de embargo que practicó, cuya orden fue decretada con fundamento en el artículo 154 del Código Fiscal de la Federación, así como la finalidad perseguida por dicha medida precautoria, consistente en asegurar el interés fiscal dentro del procedimiento administrativo de ejecución, el Juez de Distrito debe considerarlo satisfecho y, por consiguiente, para que surta efectos la suspensión en el juicio de garantías contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, no es necesario que exija al quejoso la exhibición del depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o Municipio que corresponda por el monto de aquéllos, así como de las multas y accesorios que se lleguen a causar, en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo, pues ello implicaría que el mencionado interés se satisfaga doblemente, es decir, uno en el procedimiento administrativo de donde proviene el acto reclamado, y otro en el incidente de suspensión.¹⁹⁰

Reducción de la garantía.

Ahora bien, la Sala Regional en la que se esté tramitando el juicio está facultada para reducir el monto de la garantía en los siguientes casos:

- a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y
- b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

Sin embargo, en la Ley de la materia no se prevé un procedimiento específico para solicitar la reducción del monto de la garantía del interés fiscal, por lo que desprende que dicha solicitud se tramitará en forma de “Incidente innominado de reducción de garantía del interés fiscal” para cuya substanciación tampoco se contiene un procedimiento específico, siendo aplicables en consecuencia las reglas establecidas en el último párrafo del artículo 39 LFPCA:

1. Se presentará por escrito en el que se ofrecerán las pruebas que el incidentista considere pertinentes, anexando las pruebas documentales ofrecidas, los cuestionarios para los peritos y los interrogatorios para los testigos, según sea el caso, y copias de

¹⁹⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Época. Registro No. 16903. Tomo XXVIII. Agosto de 2008. Tesis: XXI.2o.P.A.83 A. Página: 1205

traslado para cada una de las partes, siendo aplicables en lo conducente las reglas para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, previstas para el juicio principal.

2. Se correrá traslado por el término de tres días a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho e interés convenga.
3. Transcurrido dicho término, si las partes no promovieren pruebas ni la Sala las estimare necesarias, se citará para dentro de los tres días siguientes a la audiencia de alegatos.
4. Si se promoviere prueba distinta a la documental, o la Sala las estimare necesarias, se abrirá una dilación probatoria de diez días y se verificará la audiencia de alegatos.
5. En cualquier caso, la Sala, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución.

Cabe mencionar que ni aún en el citado artículo 39 LFPCA se prevé el procedimiento íntegro a seguir, limitándose a lo expuesto en los puntos 1 y 2; no obstante, los pasos subsecuentes se contienen en los artículos 358, 360, 361 y 362, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de ésta última.

5.10.1. Impugnación de las resoluciones dictadas en el incidente de suspensión.

La fracción X de la LFPCA establece: “el auto que decreta o niega la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.”

Ni en el precepto legal citado ni en ningún otro dispositivo legal se establece recurso o medio de defensa ordinario al que pueda acudir el particular para impugnar el auto que decreta o niega la suspensión provisional, independientemente de que sea actor o demandado.

Ahora bien, de la transcripción efectuada, se desprende que las autoridades sí pueden interponer el recurso de reclamación para combatir el auto que decreta o niega la suspensión provisional, pero únicamente cuando tienen el carácter de parte demandada, de donde se desprende que es comprensible que en este supuesto tenga interés en que se revoque el auto en que fue otorgada la suspensión al demandante, mas no cuando ésta ha sido negada a aquél.

Es posible que surjan opiniones en el sentido de que dicho interés jurídico para que se revoque el auto que niega la suspensión, pueda presentarse en el caso de que se haya promovido el juicio de lesividad, caso en el cual las autoridades representarían a la parte actora; sin embargo, el dispositivo legal citado y transcrito es categórico al establecer que dicho auto en el que se pronuncia el Magistrado Instructor en relación con la suspensión provisional sólo puede ser impugnado mediante el recurso de reclamación por las autoridades que han sido demandadas.

El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en relación con este punto mediante tesis aisladas y seguramente en breve se dictará jurisprudencia al respecto.

RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA QUE EL DEMANDANTE CONTROVIERTA EL AUTO QUE DECRETA O NIEGA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD Y, POR TANTO, NO DEBE SOBRESEERSE EN EL AMPARO QUE SE PROMUEVA SIMULTÁNEAMENTE CONTRA DICHA DETERMINACIÓN (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 144/2000).

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su título III denominado: "De los recursos", que comprende los artículos 59 a 64, establece los recursos de reclamación y de revisión en sendos capítulos, y reserva el segundo de ellos, conforme al precepto 63 de la citada ley, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, contra las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mientras que el de reclamación procede, entre otras hipótesis, excepcionalmente, contra las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva en términos del numeral 62 de la propia ley. Por otra parte, tratándose de la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad, el artículo 28, fracción X, de la referida ley, contempla que el auto que la decreta o niegue en forma provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el aludido recurso de reclamación, y deja a salvo los derechos del demandante para impugnarlo en la vía que corresponda. En tal virtud, como contra el auto que decreta o niega la suspensión provisional solamente procede el recurso de reclamación a instancia de la autoridad demandada, es inconcusos que si lo interpone el demandante, debe considerarse que no es el medio idóneo para que éste controvierta la indicada resolución y, por tanto, no debe sobreseerse en el juicio de amparo que se promueva simultáneamente contra dicha determinación con fundamento en el artículo 73, fracción XIV, de la Ley de Amparo, al ser inaplicable la jurisprudencia P./J. 144/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 15, de rubro: "IMPROCEDENCIA. LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO REQUIERE QUE EL RECURSO O DEFENSA LEGAL PROPUESTO SE HUBIERA ADMITIDO, SE ESTÉ TRAMITANDO AL RESOLVERSE EL AMPARO Y SEA EL IDÓNEO PARA OBTENER LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN DEL ACTO RECLAMADO."¹⁹¹

RECLAMACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA EL AUTO QUE DESECHA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

Conforme al artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo procede el recurso de reclamación, por excepción, contra las interlocutorias dictadas por las Salas Fiscales que nieguen o concedan la suspensión definitiva. En ese sentido y atendiendo a la aplicación estricta de las excepciones previstas legalmente, se colige que contra el auto del Magistrado instructor que desecha la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado planteada en términos del artículo 28 de la citada ley, es improcedente el aludido medio de impugnación, porque si bien es cierto que el rechazo de la petición formulada implica una negativa a la concesión de la suspensión pedida, también lo es que formalmente no se trata de una sentencia interlocutoria de la Sala Fiscal que haya negado o concedido la suspensión definitiva.

En ese contexto, en el artículo 62 de la LFPCA se prevé la posibilidad de impugnar la sentencia interlocutoria dictada en el incidente de suspensión y el procedimiento en particular a seguir; el citado precepto establece:

ARTÍCULO 62.- Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido."

¹⁹¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Época. Registro No. 170457. Tomo XXVII. Enero de 2008. Tesis: IV.2o.A.211 A. Página: 2817

Así, el auto que decreta o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por los particulares, sean demandantes o terceros interesados, únicamente a través del juicio de amparo indirecto, pues al no establecerse recurso o medio de defensa ordinario alguno, se cumple cabalmente con el principio de definitividad, no así la interlocutoria en la que se resuelva el incidente, para la cual sí procede la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Regional que dictada en la incidencia pero que conocerá y resolverá la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda. En este apartado cabe hacer referencia a los argumentos vertidos a propósito de la interpretación de la palabra “podrá”.

Por su parte, las autoridades, al no poder acudir al juicio de amparo, en todo caso podrán hacer valer su inconformidad en forma de agravios si interpone el recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva.

5.11. Temporalidad de la suspensión otorgada.

Atendiendo a las consideraciones expuestas hasta el momento, la suspensión provisional surtirá efectos hasta en tanto se dicta la resolución interlocutoria en la que se decreta o niegue la suspensión definitiva, la que a su vez surtirá efectos mientras se dicta sentencia definitiva.

Aunado a lo anterior, “mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.”¹⁹²

5.12. La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el proceso legislativo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para todos los efectos conducentes, caben en este apartado las consideraciones vertidas en el correlativo del capítulo precedente, con las particularidades que se exponen a continuación relacionadas directamente con el incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado.

Presentación de la iniciativa.

Habiéndose hecho en el capítulo precedente una exposición de los motivos y criterios aducidos como directrices por los legisladores que presentaron la iniciativa de Ley en la Cámara de Senadores, corresponde ahora estudiar las modificaciones que se hicieron al artículo 24, correspondiente a la suspensión, originalmente contenido en dicha iniciativa, a través de las distintas etapas hasta llegar a la formulación del texto finalmente aprobado y promulgado en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor.

En la Iniciativa presentada por los Senadores Fauzi Hamdán Amad y Jorge Zermeño Infante, cuyo texto íntegro en el que se regulaba la suspensión, que más adelante se transcribe, se adujo en la exposición de motivos sobre la materia: “El actual esquema previsto en el Código Fiscal de la Federación, en materia de suspensión de la ejecución del acto impugnado, es insuficiente, pues ha quedado rebasado con motivo de la actual competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo tanto, la presente Iniciativa incorpora un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorpora la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁹² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Artículo 28, fracción XII.

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

Asimismo, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior.”¹⁹³

“CAPÍTULO III

De la Suspensión.

ARTÍCULO 24.- El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en la demanda o en escrito que presente hasta antes que se dicte sentencia que ponga fin al juicio, para lo cual, deberá sujetarse a lo siguiente:

I.- Solicitarla ante la Sala de conocimiento del juicio, cuando no lo haga en la demanda.
II.- Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

III.- Ofrecer, en su caso, las pruebas documental y de inspección ocular, únicas admisibles en la suspensión.

IV.- Ofrecer garantía bastante para reparar el daño o indemnizar de los perjuicios que pudieran ocasionarse a la otra parte o a terceros con la suspensión si no obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo, mediante Billeto de depósito o Póliza de Fianza expedidos por institución autorizada.

Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.

V.- Cuando se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía o dispensar su otorgamiento, en los siguientes casos:

a).- Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y
b).- Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

VI.- Exponer, si estima necesario, las razones por las cuales considera que debe otorgarse la medida y de los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

VII.- La suspensión se tramitará en carpeta por separado del expediente principal.

VIII.- La suspensión surtirá sus efectos de inmediato, pero dejará de surtirlos si el demandante no cumple, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que le sean exigidos para suspender el acto impugnado.

¹⁹³ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Exposición de motivos de la Iniciativa presentada en la Cámara de Senadores el 18 de octubre de 2001.

La suspensión tendrá el alcance que indique el magistrado instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

IX.- Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala, de oficio o a petición de parte, podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

X.- El magistrado instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio.

Igualmente, proveerá sobre las pruebas ofrecidas y exhibidas; auto que deberá dictarse dentro del término de cinco días siguiente a su presentación.

En caso de urgencia para obtener la suspensión, así se expresará en la demanda. En este supuesto se podrá otorgar la suspensión provisional antes de que se admita la demanda, la que puede ser presentada sin cubrir el requisito establecido por el artículo 14, fracción VI, de esta ley, requisito que deberá cumplirse en escrito complementario que se presente dentro del plazo de veinte días a que se refiere el artículo 13 del mismo ordenamiento, sin mediar requerimiento alguno por parte del magistrado instructor. De no cumplirse dicho requisito en ese plazo, se desechará la demanda.

XI.- El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, deberá ser notificado personalmente al solicitante y a las demás partes para que éstas últimas, en el término de cinco días, expresen lo que a su derecho convenga, ofrezcan y exhiban pruebas. Transcurrido dicho plazo, con las manifestaciones efectuadas o sin ellas y desahogadas las pruebas en su caso, la Sala, dentro del término de cinco días siguientes dictará sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

Cuando se admita la prueba de inspección ocular, se acordará su desahogo en el plazo que señale el Magistrado Instructor.

XII.- El Magistrado Instructor o la Sala Regional podrán otorgar la suspensión tanto provisional como definitiva, respectivamente, con efectos restitutorios, en cualquiera de los siguientes casos:

- a).- Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
- b).- Que se le causen al actor daños mayores de no acordarse la restitución.
- c).- Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se presuma que el acto administrativo impugnado es ilegal.

XIII.- Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

XIV.- Quien presente solicitud de suspensión notoriamente maliciosa e improcedente, se hará acreedor a una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.¹⁹⁴

De la transcripción anterior, se desprenden los siguientes aspectos relevantes que difieren del dispositivo legal vigente:

1. No se prevén en forma limitativa los supuestos de procedencia de la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado.

¹⁹⁴ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Iniciativa presentada en la Cámara de Senadores el 18 de octubre de 2001. Artículo 24.

2. Se establece la posibilidad de ofrecer en el incidente de suspensión la prueba de inspección ocular, además de las documentales que en la Ley vigente se contemplan como únicas admisibles en este incidente. (Fracción III)
3. Se prevé como caso de excepción para conceder la suspensión aún antes de presentar la demanda, en caso de urgencia aún sin hacer valer conceptos de impugnación, con la condición de que se cumpla este requisito mediante escrito complementario a presentarse dentro del plazo de veinte días que se contemplaba en la iniciativa para la presentación de la demanda. (Fracción X, segundo párrafo)

Sin embargo, no se precisa cuándo pueda considerarse que hay urgencia, ni la obligación de exponer las razones por las cuales considera que hay urgencia y por lo tanto debe otorgarse la medida ni los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite, ya que en la fracción VI del mismo artículo se prevé que se haga tal exposición, si el solicitante lo estima necesario.

Destaca el hecho de que en la citada fracción se emplea la palabra “medida” para referirse a la suspensión, no obstante que aún no se introducían al cuerpo legal las medidas cautelares.

4. Se establece la apertura de una dilación probatoria por el término de cinco días, en el cual podrán las partes además expresar lo que a su derecho convenga en relación con el auto que decreta o niegue la suspensión provisional.
5. Un punto medular que fue finalmente eliminado del proyecto y en cierta forma incorporado en las medidas cautelares, es la concesión de la suspensión tanto provisional como definitiva con efectos restitutorios siempre que no se tratara de actos consumados de manera irreparable y atendiendo observando los principios de peligro en la demora y apariencia del buen derecho. (Fracción XII)
6. Se contempla como sanción la imposición de multa por el importe de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. (Fracción XIV).

Discusión en la Cámara de origen.

- a) Discusión y dictamen en las Comisiones Unidas.

En el Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas, fechado el día 9 de septiembre de 2003, habiéndose incorporado “las medidas cautelares” a la iniciativa presentada, por lo que el incidente de suspensión pasó al artículo 28, del proyecto de Ley, aduciendo motivos de seguridad jurídica, se eliminó de la fracción V de dicho precepto la facultad discrecional de la Sala Regional para conceder la suspensión provisional, imponiéndose como obligación de ésta si ha sido constituida garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.

El texto reformado quedó de la siguiente forma:

ARTÍCULO 28.- El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en la demanda o en escrito que presente hasta antes que se dicte sentencia que ponga fin al juicio, para lo cual, deberá sujetarse a lo siguiente:

...

V. Cuando se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, la Sala Regional deberá conceder la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

b) Discusión en el Pleno de la Cámara de Senadores.

Tal como se había adelantado en el capítulo precedente, en sesión celebrada el 11 de noviembre de 2003, se efectuó la discusión en lo general y en lo particular el Dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia; y de Estudios Legislativos interviniendo varios de los miembros del Senado.

En relación con el tema de estudio, en lo general intervino únicamente el senador Fauzi Hamdán Hamad, formuló las aseveraciones expuestas en otro momento.

Llegado el momento de la discusión en lo particular, el senador David Jiménez González presentó 20 propuestas de modificaciones al Dictamen, siendo la novena respecto de nuestra materia, en la siguiente forma: “se propone que el recurso de reclamación, interpuesto contra sentencias que otorguen o nieguen la suspensión provisional o definitiva, sea resuelto por la sala regional y no por las secciones de la sala superior, ya que de lo contrario esto ocasionaría un cúmulo de trabajo y generaría un considerable rezago en las secciones. Y congruente con la propuesta la sentencia correspondiente deberá ser dictada por el magistrado instructor, para lo cual se deberán reformar los artículos 28, 59 y 62 en los términos que nosotros sometemos a consideración del pleno”¹⁹⁵

Por su parte, la senadora Martha Sofía Tamayo Morales, repara en el mismo punto que su predecesor en el uso de la palabra, pronunciándose en relación con las fracciones IX y XI del referido artículo 28 en el sentido de que la centralización de los recursos interpuestos en contra de las resoluciones que se dicten sobre la suspensión definitiva devendría en daños a los causantes y a los ciudadanos, creando un cuello de botella que dirigiría esos recursos hacia la Sala Superior, lo que superaría su capacidad para resolver todos las impugnaciones a nivel nacional, además de que advierte una forma indirecta de beneficiar a los despachos ubicados en la Ciudad de México por el número tan grande de asuntos que se tramitarían en ese lugar.

Asimismo, sobre la fracciones IX y XI propone que en lugar de sentencia interlocutoria concediendo o negando la suspensión definitiva, se emita un auto por el magistrado instructor, que pueda ser reclamado ante la Sala Regional.

Además, considera innecesario que se establezca que la notificación se haga en forma personal al contenerse en la misma Ley un capítulo específico donde se establecen las reglas para la práctica de las notificaciones.

El texto del artículo 28 con las modificaciones sugeridas por la senadora quedaría de la siguiente manera, suprimiendo además el artículo 62 y correr la numeración:

¹⁹⁵ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Discusión en lo particular en el Pleno de la Cámara de Senadores durante la sesión del 11 de noviembre de 2003.

“Artículo 28.-Mientras no se dicte sentencia en el juicio, el instructor de oficio a petición de parte, podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión definitiva cuando ocurra un hecho superviniente que lo justifique.

...

Fracción XI.- El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, deberá ser notificado al solicitante y a las demás partes que éstas últimas en el término de cinco días, expresen lo que a su derecho convenga, ofrezcan o exhiban pruebas. Transcurrido el dicho plazo con las manifestaciones efectuadas o sin ellas y desahogadas las pruebas en su caso, el instructor, es decir, el magistrado de sala, la cercanía de la justicia con el causante, el instructor dentro del término de cinco días siguientes, dictará el auto que decrete o niegue la suspensión definitiva.

Ante la abundancia de opiniones vertidas en torno al proyecto de Ley, a solicitud de las Comisiones, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tomó la decisión de diferir la votación de las propuestas.

En sesión del 13 de noviembre de 2008, fueron aprobadas por el Pleno de la cámara de origen las modificaciones propuestas al artículo 28, pasando a la Cámara de Diputados para efectos constitucionales.

Discusión en la Cámara Revisora.

En la Minuta con el “Proyecto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, recibida en la Cámara de Diputados, el texto íntegro del ahora artículo 27, relativo a la suspensión era el siguiente, con la precisión de que el cambio en la numeración fue resultado de las modificaciones aprobadas al cuerpo del proyecto:

ARTÍCULO 27.- El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en la demanda o en escrito que presente hasta antes que se dicte sentencia que ponga fin al juicio, para lo cual, deberá sujetarse a lo siguiente:

- I. Solicitarla ante el magistrado instructor del juicio, cuando no lo haga en la demanda.
 - II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.
 - III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documental y de inspección ocular, únicas admisibles en la suspensión.
 - IV. Ofrecer garantía bastante para reparar el daño o indemnizar de los perjuicios que pudieran ocasionarse a la otra parte o a terceros con la suspensión si no obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo, mediante billete de depósito o póliza de fianza expedidos por institución autorizada.
- Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.
- V. Cuando se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, la Sala Regional deberá conceder la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía o dispensar su otorgamiento, en los siguientes casos:

- a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y
- b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

VI. Exponer, si estima necesario, las razones por las cuales considera que debe otorgarse la medida y de los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

VII. La suspensión se tramitará en carpeta por separado del expediente principal.

VIII. La suspensión surtirá sus efectos de inmediato, pero dejará de surtirlos si el demandante no cumple, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que le sean exigidos para suspender el acto impugnado.

La suspensión tendrá el alcance que indique el magistrado instructor y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

IX. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, el magistrado instructor, de oficio o a petición de parte, podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

X. El magistrado instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio.

Igualmente, proveerá sobre las pruebas ofrecidas y exhibidas; auto que deberá dictarse dentro del término de cinco días siguientes a su presentación.

En caso de urgencia para obtener la suspensión, así se expresará en la demanda. En este supuesto se podrá otorgar la suspensión provisional antes de que se admita la demanda, la que puede ser presentada sin cubrir el requisito establecido por el artículo 13, fracción VI, de esta Ley, requisito que deberá cumplirse en escrito complementario que se presente dentro del plazo de veinte días a que se refiere el artículo 12 del mismo ordenamiento, sin mediar requerimiento alguno por parte del magistrado instructor. De no cumplirse dicho requisito en ese plazo, se desechará la demanda.

XI. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, deberá ser notificado personalmente al solicitante y a las demás partes para que éstas últimas, en el término de cinco días, expresen lo que a su derecho convenga, ofrezcan y exhiban pruebas. Transcurrido dicho plazo, con las manifestaciones efectuadas o sin ellas y desahogadas las pruebas en su caso, el magistrado instructor, dentro del término de cinco días siguientes dictará el auto que decrete o niegue la suspensión definitiva.

Cuando se admita la prueba de inspección ocular, se acordará su desahogo en el plazo que señale el magistrado instructor.

XII. El magistrado instructor podrá otorgar la suspensión tanto provisional como definitiva, respectivamente, con efectos restitutorios, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable;
- b) Que se le causen al actor daños mayores de no acordarse la restitución, y
- c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se presuma que el acto administrativo impugnado es ilegal.

XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, el magistrado instructor, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

XIV. Quien presente solicitud de suspensión notoriamente maliciosa e improcedente, se hará acreedor a una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

En relación con la suspensión, al proyecto se le formularon las siguientes observaciones dentro del Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Hacienda, Justicia y : “estas Comisiones Unidas consideran pertinente mantener el esquema vigente de la suspensión prevista en los artículos 208-Bis, 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación, en la inteligencia de que la suspensión podría solicitarse ante la Sala Regional competente, hasta antes del cierre de la instrucción, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, toda vez que se estima que las disposiciones antes señaladas, ya recogen los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativos a que la ley de la materia no exige mayores requisitos para otorgar la suspensión de la ejecución, que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que por lo tanto el juicio contencioso administrativo es de agotamiento obligatorio previo al Juicio de Amparo, según el principio de definitividad.”¹⁹⁶

En ese mismo orden de ideas, al considerar a la suspensión como una especie dentro de las medidas cautelares “se colige que debe tramitarse con apego a lo dispuesto por el capítulo respectivo, específicamente en el artículo 25 de la Minuta, aunado a que la forma en que se contemplaba en la minuta con vista a la parte contraria es contraria a la doctrina.”¹⁹⁷

Adicionalmente, se hizo el comentario de que a juicio de las Comisiones Unidas, con apoyo en la doctrina y en la Jurisprudencia, contrariamente a lo establecido en el segundo párrafo de la fracción III del Código Fiscal de la Federación vigente hasta entonces, las resoluciones dictadas en materia de suspensión provisional deben ser recurribles por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación, dejando expedito el derecho del solicitante para hacerlo en la vía constitucional.

Finalizaba el Dictamen en el área de estudio, con la propuesta de otorgar al Magistrado Instructor la facultad para determinar los alcances de la “medida suspensiva” cuando la ley en la que se fundamente el acto impugnado no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad demandada, fijando la caución necesaria dentro de los límites establecidos en la propia Ley, aduciendo como motivos la ampliación de la *competencia*¹⁹⁸ del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a actos de naturaleza administrativa.

La redacción del artículo con las modificaciones propuestas por las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados quedaría de la siguiente forma:

"Artículo 28.- El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.

I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

¹⁹⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y Derechos Humanos. de la Cámara de Diputados.

¹⁹⁷ Ídem.

¹⁹⁸ Conf. con lo expuesto en el apartado 2.2.2.

IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.

VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía o dispensar su otorgamiento, en los siguientes casos:

a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y

b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este capítulo.

IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable;

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 58 de esta ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el magistrado instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida, se tramitará lo conducente en los términos del presente artículo."

Aprobación y promulgación.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo fue finalmente aprobada en la forma expuesta en el capítulo cuarto del presente trabajo de investigación, con las salvedades siguientes en cuanto al artículo 28, relativo a la suspensión de la ejecución del acto impugnado:

- En la fracción X se hace referencia al artículo 59 a consecuencia de las adiciones realizadas.
- En la fracción XIV se establece “Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida”, es decir, se eliminó la parte que decía “se tramitará lo conducente en los términos del presente artículo”, sin que se de explicación alguna, lo que pudiera llevar a pensar que se trató de un error de redacción.

5.13. La suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo en el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

Tal como se ha precisado en capítulos precedentes y en el que se estudia ahora, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el 1º de enero de 2006, se derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación, por lo que a partir de esa fecha todos los juicios iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se sujetan a las normas procesales contenidas en aquella.

Por lo que se refiere a los juicios iniciados ante dicho tribunal, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley que se encontraban aún en trámite, les serían aplicables las normas vigentes al momento de la presentación de la demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el derogado Título VI, se preveía la suspensión de la ejecución del acto impugnado en los artículos 208-Bis, así como en los diversos 227 y 228, éstos para solicitarla en forma de incidente si la autoridad demandada la negaba, rechazaba la garantía ofrecida o reiniciaba la ejecución, mientras que en el primero se establecía la posibilidad de que el particular la solicitara directamente ante la Sala Regional que estuviera conociendo del juicio.

5.13.1. El artículo 208 Bis.

El 31 de diciembre del año 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones fiscales, adicionándose el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación “que introduce por primera vez en el Procedimiento Contencioso Administrativo la posibilidad de solicitar directamente a la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la suspensión del acto impugnado”.¹⁹⁹

La adición del artículo 208-Bis, representó un importante avance en el ámbito procesal administrativo, al reconocerse a los particulares el derecho de solicitar la suspensión del acto impugnado a la Sala Regional desde la presentación de la demanda y hasta que se dicte sentencia, sin tener que agotar el procedimiento administrativo correspondiente con el peligro en la demora que ello implicaría. Además, con la adición de este precepto, “se amplían las facultades del Tribunal y con ello se da la posibilidad de que en las controversias que no versen

¹⁹⁹ ESQUIVEL VÁZQUEZ. Op. Cit. p. 111.

sobre créditos fiscales ya será posible obtener la suspensión de la ejecución del acto impugnado.”²⁰⁰

El texto íntegro del artículo 208-Bis era el siguiente:

Artículo 208-Bis. Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.
- II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.
- III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.
- IV. El Magistrado Instructor, dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.
- V. Cuando la ejecución o inexecución del acto impugnado pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.
- VI. Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superviniente que lo justifique.

Se advierte que las disposiciones anteriormente transcritas guardan cierta reminiscencia y matices de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, de ahí que es posible adecuar los precedentes que en ese sentido emita el Poder Judicial de la Federación.²⁰¹

Margáin Manatou considera inexplicable la adición de este artículo ya que hasta entonces la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución se solicitaba siempre en los términos del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, de donde se originaban infinidad de asuntos en los que la parte impetrante de la suspensión no estaba en condiciones de garantizar a plenitud el monto del crédito, dando lugar con ello a que la exactora designara un interventor con cargo a caja de la negociación y de ahí derivara el incidente de suspensión cuya previsto en el artículo 227, “resolviéndose que al haber ofrecido la parte actora el embargo de la negociación en la vía administrativa y no alcanzando el valor de los bienes de ella a cubrir la garantía nadie está obligado a lo imposible, otorgándose la suspensión de tal procedimiento.”²⁰²

En nuestra opinión, la incorporación del artículo 208-Bis representó un importante avance en la tutela jurisdiccional del derecho de acceso a la justicia pronta y expedita consagrado en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, aún cuando en cierto momento se le haya considerado como violatoria del

²⁰⁰ *Íbidem*, p. 12.

²⁰¹ *Ídem*.

²⁰² MARGÁIN MANATOU. *Op. Cit.* p. 226.

5.13.2. Artículos 227 y 228.

Aún antes de la adición del artículo 208-Bis se preveía en el Código Fiscal de la Federación, la procedencia de la solicitud de la suspensión del acto administrativo impugnado, en la vía incidental ante el Magistrado Instructor, ajustándose a lo establecido en los artículos 227 y 228 de dicho ordenamiento, incidente que también podía ser promovido por la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión.

En el numeral citado en primer término se contenían los supuestos en los cuales podía solicitarse la suspensión en la vía incidental, los documentos requeridos que debían anexarse y el plazo para promoverse hasta antes del dictado de la sentencia, además de la facultad de la Sala para modificar o revocar el auto que haya concedido la suspensión.

Artículo 227. Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Con los mismos trámites del incidente previsto en el párrafo anterior, las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la Ley.

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 superviniente que lo justifique.

En tanto, en el artículo 228 se prevé la substanciación del incidente y la sanción aplicable a las autoridades que no den cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, en la siguiente forma:

Artículo 228. En el auto que admita el incidente a que se refiere el artículo 227, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Asimismo, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos.

Dentro del plazo de cinco días a partir de que se haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

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 en 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.

Si el incidente es promovido por la autoridad por haberse concedido indebidamente la suspensión, se tramitará lo conducente en los términos de este precepto.

CONCLUSIONES.

1. El juicio contencioso administrativo cuya tramitación en el ámbito federal está regulada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, vigente a partir del 1º de enero de 2006, de conformidad con lo dispuesto en el artículo Primero Transitorio de la misma, es similar al llamado juicio de nulidad contemplado en el hoy derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

2. Fue precisamente con la expedición de la ley federal de procedimiento contencioso administrativo que se escindió del Código Fiscal de la Federación, el mecanismo jurisdiccional de impugnación de las resoluciones administrativas cuyo conocimiento atañe al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las que fueron expuestas en el capítulo Segundo del presente estudio, cuya “competencia”, acorde con las circunstancias y necesidades de la vida diaria ha ido rebasando los límites para conocer y resolver controversias exclusivamente de materia fiscal (hasta el 31 de diciembre del año 2000 se llamaba como Tribunal Fiscal de la Federación).

3. Tanto el procedimiento previsto en el derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación, como el contenido en la Ley vigente y aplicable, revisten las características de un auténtico proceso jurisdiccional que se sigue en las diversas etapas (con sus respectivas subdivisiones) en que doctrinariamente se le ha dividido: expositiva, con las particularidades propias que se determinan para cada proceso en específico, en atención a la materia sobre la que versan.

En el caso concreto, la fase probatoria coexiste con la expositiva, en virtud de la carga procesal que se impone a las partes de ofrecer las pruebas que consideren conducentes para acreditar los hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones, desde los escritos de demanda, ampliación de la misma y contestación de una y de otra, respectivamente. El resto de las fases procesales, conlleva una existencia sucesiva.

4. Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal como lo define su propia ley orgánica vigente a partir del 22 de diciembre de 2007, es un órgano jurisdiccional dotado de autonomía para dictar sus fallos, ejerciendo jurisdicción a través de la Sala Superior, con sede en la ciudad de México, Distrito Federal, y las 44 Salas Regionales que lo conforman (incluida la Sala Regional en materia de propiedad intelectual) cuya ubicación, nombre, integración, competencia y circunscripción territorial quedó precisada en el capítulo Segundo, además de contar con la Junta de Gobierno y Administración como órgano de control administrativo interno del Tribunal.

5. Como ya quedó establecido, la competencia material del tribunal se refiere a las materias señaladas en el artículo 14 de su Ley Orgánica vigente y en el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con cuya entrada en vigor se dotó de competencia al Tribunal para conocer y resolver los juicios promovidos en contra de acuerdos, decretos y resoluciones administrativas de carácter general distintas de los reglamentos, siendo ésta una de las principales novedades que se incluyeron en el Decreto promulgatorio de la ley citada en último término.

6. Con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000 a la hoy abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se logró acercar al contencioso administrativo federal a un proceso de plena jurisdicción, avance que se vio robustecido con la entrada en vigor la Ley Orgánica vigente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000), en la cual se retomó la definición y naturaleza del Tribunal, además de que se adicionó la circunstancia de que es un tribunal de lo contencioso – administrativo y no solamente un tribunal administrativo como se preveía en la Ley Orgánica precedente.

Así pues, atendiendo a que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se contempla un auténtico proceso cuyos caracteres lo representan como un medio de control materialmente jurisdiccional de la actividad administrativa federal y externo de ésta, y asimismo, al estar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dotado de autonomía para dictar sus fallos, resulta indispensable la existencia en la legislación procesal aplicable de un mecanismo jurídico encaminado a lograr que pueda llegar a darse un cabal cumplimiento de las resoluciones dictadas por dicho órgano jurisdiccional y más aún, que garantice la subsistencia de la materia del “juicio” hasta en tanto éste llega a su fin, pues de lo contrario sobrevendría durante su tramitación la causal de sobreseimiento prevista en la fracción V del artículo 9º. de la ley de la materia.

7. Tal como se estudió en el capítulo quinto, ya en el hoy abrogado Título VI del Código Fiscal de la Federación se contemplaba el aludido mecanismo tutelar bajo la figura jurídica de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, cuya solicitud podía tramitarse en la vía incidental con audiencia de la contraparte o mediante el procedimiento especial sin audiencia de la contraparte, que se contenía en el artículo 208 bis. En ambos casos se contemplaba la posibilidad de que fuera concedida la suspensión al demandante, solo que mientras en el 208 bis no se exigía requisito de procedencia previo al solicitante, pudiendo hacerlo desde la demanda, además de que se resolvía sin audiencia de la contraparte, en el diverso procedimiento, se exigía como requisito para tramitar el incidente de suspensión, que la autoridad ejecutora negara la suspensión, rechazara la garantía ofrecida o reiniciara la ejecución; en ambos procedimientos se exigía al solicitante que garantizara los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a su contrario o a terceros.

8. Al expedirse la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se incorporó en la misma la figura jurídica de la suspensión de la ejecución del acto impugnado en el artículo 28 cuya solicitud se tramita en la vía incidental, de forma muy similar a como se contemplaba en los derogados artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación e igualmente se estableció como requisito previo, el que la autoridad ejecutora negara la suspensión, rechazara la garantía ofrecida o reiniciara la ejecución.

9. Asimismo, en un afán de ampliar la protección de la materia del litigio se incorporaron las medidas cautelares innominadas como institución hasta entonces no existente en materia contencioso administrativa federal (al menos en nuestro país) cuyos efectos pueden ser incluso de carácter positivo. Sin embargo, del texto de la Ley, se suprimió el contenido ideológico del artículo 208 bis de Código Fiscal de la Federación.

10. Ahora bien, en la Ley vigente, se consideró a la suspensión de la ejecución del acto impugnado como una especie, dentro del capítulo de las medidas cautelares en términos genéricos, no obstante que se condicionó la solicitud de la primera a que previamente se hubiera solicitado en ante la autoridad ejecutora y ésta la haya negado, rechazado la garantía ofrecida o reiniciado la ejecución.

11. Sin embargo, al haberse plasmado en el artículo 24 LFPCA que una vez iniciado el juicio pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, sin que se limite expresamente que tales medidas deben ser diferentes a la suspensión, debe entonces prevalecer el criterio de que el procedimiento a seguir para lograr la suspensión de la ejecución del acto impugnado, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 LFPCA, es aplicable única y exclusivamente para cuando se actualicen cualquiera de las tres situaciones ahí contenidas, sin que sea correcto determinar que serán éstos los únicos casos en los que la medida cautelar de suspensión es procedente, sino que por el contrario, debe entenderse que el procedimiento a seguir en las referidas circunstancias para solicitarla será el contemplado en el precepto citado y en consecuencia, atendiendo a la naturaleza, fin y funciones de las medidas cautelares, no existe ningún impedimento para que la medida cautelar de suspensión de la ejecución del acto impugnado se peticione y conceda con fundamento en lo dispuesto en el artículo 24 de la ley de la materia, siempre que se justifique la inminencia de que quede sin materia el juicio o a la parte demandante se le cause un daño irreparable, si es que con el objeto de que se actualicen algunos de los supuestos del diverso artículo 28 tuviera que ocurrir primeramente ante la autoridad ejecutora a solicitar la suspensión.

12. En ese orden de ideas, se concluye que es procedente solicitar la suspensión como una forma de las medidas cautelares genéricas siempre que se acrediten debidamente los

presupuestos de las mismas, a saber, la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la no afectación del interés público o de terceros, o en caso de este último, que se garanticen los posibles daños y perjuicios que pudieran llegar a generarse.

Lo anterior, se sostiene no sin fundamento, pues si en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, se contempla la garantía de acceso a la justicia como piedra angular de la seguridad jurídica, y atendiendo que el resultado del proceso cautelar constituye una auténtica cautela judicial de salvaguardar la *litis* sin que ello implique una composición provisional de la misma, entonces ninguna transgresión a las leyes del procedimiento puede ocurrir si con dicha finalidad se decreta la medida cautelar de suspensión de la ejecución de acto impugnado conforme al procedimiento genérico de las medidas cautelares innominadas contenido en la Ley, siempre que no se haya actualizado alguno de los supuestos que la misma prevé en el título

13. Por otro lado, atendiendo a que en el texto vigente de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no existe disposición expresa que prohíba o que permita que las medidas cautelares innominadas puedan revestir la forma de suspensión, debe reformarse el contenido de cualquiera de los numerales que se han venido citando, para efectos de aclarar si la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución del acto impugnado, solamente podrá decretarse cuando se haya actualizado alguna de las hipótesis previstas en el artículo 28 LFPCA o si será éste el procedimiento a seguir en tales supuestos, pudiéndose tramitar conforme al procedimiento genérico de las medidas cautelares cuando no acontezca aún ninguno de ellos.

14. Si la finalidad y la función de las medidas cautelares es principalmente la de conservar la materia del litigio y excepcionalmente de operar en forma positiva para evitar daños irreparables en la esfera jurídica del solicitante, proporcionando a éste la certeza de que de llegar a obtener una sentencia favorable a sus intereses ésta tendrá un efectivo cumplimiento, tal como lo concibió doctrinariamente Carnelutti y el mismo legislador federal, una reforma a la Ley de la materia en la que se prohibiera expresamente que la suspensión de la ejecución del acto impugnado pudiera peticionarse conforme al incidente de medidas cautelares innominadas, haría nugatorio el fin pretendido del proceso cautelar.

Por el contrario, si la reforma versara en el sentido de aclarar que la suspensión del acto impugnado puede ser promovida de conformidad con el artículo 24 de la Ley, cuando el impetrante no se encuentre en ninguno de los casos contemplados en el diverso ordinal 28 del mismo ordenamiento, ello se traduciría en un trascendental avance en aras de alcanzar la pretendida protección tutelar de los mecanismos de defensa jurídica de los particulares contra el a veces indebido actuar de las autoridades administrativas.

15. De igual forma, reintegrar el contenido ideológico del derogado artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, robustecido con el marco propuesto en dicha materia por los senadores Fauzi Hamdan Amad y Jorge Zermeño Infante al momento de presentar la Iniciativa de la citada ley, en el sentido de que podrá solicitarse desde la demanda o mediante escrito presentado ante la Sala del conocimiento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva y que se de audiencia a la contraparte corriéndole traslado, consolidarían la evolución del mecanismo cautelar, todo ello sin que se exima al solicitante del otorgamiento de la garantía correspondiente para responder de los daños y perjuicios que pudieran causarse.

16. Bajo ese contexto, podemos afirmar que la suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo es una auténtica medida cautelar, por lo que fue correcta su inclusión en el Capítulo “De las Medidas Cautelares” como una especie de las mismas, pero debe perfeccionarse su regulación para dejar en claro que la procedencia de la suspensión conforme al procedimiento especial para solicitarla, es aplicable para los supuestos de que la autoridad ejecutora la niegue, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, pero que por ningún motivo debe entenderse que son estos los únicos casos en los que procede, sino que para cuando no se actualice alguno de ellos, podrá peticionarse conforme al procedimiento genérico de las medidas cautelares innominadas.

BIBLIOGRAFÍA.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. PROCESO, AUTOCOMPOSICIÓN Y AUTODEFENSA (CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LOS FINES DEL PROPÓSITO). UNAM. 1ª. reimpresión. México. 2000. p.p. 314

ARELLANO GARCÍA, CARLOS. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 4ª. ed. Ed. Porrúa. México. 1992. p.p. 476

BECERRA BAUTISTA JOSÉ. EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO. 8ª ed. Ed. Porrúa. México. 1980. p.p. 753

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. 42ª ed. Ed. Porrúa. México. 2004. p.p. 1100

CALAMANDREI PIERO. DERECHO PROCESAL CIVIL. BIBLIOTECA CLÁSICOS DEL DERECHO, VOLUMEN 2. Primera Serie. 1ª. ed. Ed. Oxford University Press. México. 2002. p.p. 290

CARNELUTTI, FRANCESCO. DERECHO PROCESAL CIVIL Y PENAL. Biblioteca Clásicos del Derecho Procesal. Volumen 4. Ed. Harla. México. 1997. p.p. 475

CARNELUTTI, FRANCESCO. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Biblioteca Clásicos del Derecho. Primera Serie. Volumen 5. 1ª ed. Ed. Oxford University Press. México. 2002. p.p.1184

CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO V. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO. Ed. Porrúa. México. 2006. p.p. 239

CHIOVENDA, GIUSSEPPE. CURSO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Biblioteca Clásicos del Derecho Procesal. Tomo 6. Ed. Harla. México. 1997. p.p. 672

DE PINA RAFAEL y otro. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 15ª ed. Ed. Porrúa. México. 1982. p.p. 546

ESQUIVEL VÁZQUEZ, GUSTAVO A. EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS. Ed. Porrúa. 2ª. ed. México. 2004. p.p. 180

GÓMEZ LARA CIPRIANO. DERECHO PROCESAL CIVIL. 6ª. Ed. Edit. Oxford. México 1998. p.p.426

GÓMEZ LARA CIPRIANO. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 9ª ed. Ed. Oxford. México. 2002. p.p. 363

GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 9ª ed. Ed. Porrúa. México. 2005. p.p. 213

JIMÉNEZ GONZÁLEZ ANTONIO. LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO. 6ª. ed. Ed. ECAFSA. México. 2000. p.p. 432

LUCERO ESPINOSA, MANUEL. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. Ed. Porrúa. 9ª ed. México. 2006. p.p. 368

MARGÁIN MANATOU, EMILIO. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD. 12ª ed. Ed. Porrúa. México. 2004. p.p. 528

NORIEGA, ALFONSO. LECCIONES DE AMPARO. TOMO I. 5ª ed. Ed. Porrúa. México. 1997. p.p. 431

OVALLE FAVELA, JOSÉ. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 4ª ed. Edit. Harla. México. 1998. p.p. 431

RODRÍGUEZ LOBATO RAÚL. DERECHO FISCAL. 2ª. ed. Edit. Oxford. México. 1998. p.p. 309

SÁNCHEZ LEÓN. DERECHO FISCAL MEXICANO. TOMO II. 12ª ed. Ed. Cárdenas Editores. México. 2000. p.p. 1626

SOTO SOBREYRA Y SILVA, IGNACIO. TEORÍA DE LA NORMA JURÍDICA. 2ª ed. Ed. Porrúa. México. 2003. p.p. 171

LEGISLACIÓN.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

OTRAS FUENTES.

PALLARES EDUARDO. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 13ª ed. Ed. Porrúa. México. 1981.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Poder Judicial de la Federación.